

### Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2018). *Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/39). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56689-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/1.0>

## **Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 12. Februar 2018

---

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	5
B.	Stellungnahme .....	6
I.	Sachverhalt.....	6
1.	Organisationen .....	6
a)	Aktionsbündnis.....	6
b)	Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e. V.....	6
c)	Koordinierungsstelle und Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ .....	7
2.	Die „Kampagnen“ .....	9
a)	Die Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ .....	9
b)	Das Plakat „Bunt statt Grauland“ .....	10
3.	Staatliche Förderung .....	10
II.	Rechtliche Grundlagen der Fördermittelvergabe .....	10
1.	Haushalts- und Verwaltungsverfahrenrecht .....	10
a)	Haushaltsrecht als Grundlage der Förderung .....	11
b)	Haushalts- und verwaltungsverfahrenrechtliche Bestimmungen der Fördermittelbewilligung im Einzelnen.....	11
2.	Verfassungsrechtliche Anforderungen.....	14
a)	Verbands- und Organkompetenz .....	14
b)	Vorbehalt des Gesetzes und Haushaltsgesetz .....	14
c)	Grundrechte Dritter .....	16
d)	Demokratieprinzip und Gebot der Chancengleichheit der Parteien.....	18
aa)	Grundlagen.....	20
(1)	Demokratieprinzip .....	20
(2)	Chancengleichheit der Parteien .....	21
bb)	Allgemeine Folgerungen für staatliche Fördermaßnahmen und Einwirkungen auf den politischen Willensbildungsprozess .....	23
(1)	Anforderungen an staatliche Fördermaßnahmen, die für den politischen Willensbildungsprozess bedeutsam sein können .....	23
(a)	Parteienfinanzierung.....	24
(b)	Finanzierung der Jugendorganisationen der Parteien .....	26

(c)	Förderung parteinaher Stiftungen .....	27
(2)	Teilnahme staatlicher Organe am politischen Willensbildungsprozess.....	28
(a)	Streitbare Demokratie.....	28
(b)	Öffentlichkeitsarbeit .....	30
(aa)	Umfang und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit in der Judikatur des BVerfG.....	30
(bb)	Abweichende landesverfassungsgerichtliche Judikatur.....	34
(cc)	Stellungnahme .....	36
(dd)	Wahlkampfbezug.....	41
cc)	Spezifische Folgerungen für die Fördermittelvergabe an private Dritte .....	43
(1)	Legitimierender Grund der Förderung.....	44
(2)	Bedeutung der Förderung für den Meinungs- und Willensbildungsprozess, Wahlrelevanz .....	45
(3)	Parteilpolitische Neutralität.....	45
(4)	Staatsnähe des Zuwendungsempfängers.....	47
(5)	Art und Umfang der Förderung .....	48
III.	Verstoß der Förderung gegen einfaches oder gegen Verfassungsrecht?.....	48
1.	Kein Verstoß gegen Haushaltsrecht.....	48
a)	Auswahl des Vereins als Zuwendungsempfänger und haushaltsgesetzliche Untersetzung der Förderung.....	49
b)	Art der Förderung und Bestimmung des Zuwendungszweckes.....	49
aa)	Institutionelle Förderung .....	49
bb)	Bestimmung des Zuwendungszwecks.....	50
2.	Kein Verstoß gegen Verfassungsrecht.....	51
a)	Kein Verstoß der Förderung dem Grunde nach gegen Verfassungsrecht .....	52
aa)	Verbands- und Organkompetenz.....	52
bb)	Kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip und das Gebot der Chancengleichheit der Parteien.....	54
(1)	Einflussnahme auf den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung .....	54
(2)	Rechtfertigung durch legitimierenden Grund: Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung, Artikel 7a Landesverfassung.....	55

(3) Keine Verletzung des Demokratieprinzips oder des Gebots der Chancengleichheit .....	55
cc) Kein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes .....	57
b) Kein Verstoß der Förderung gegen Verfassungsrecht unter Einbeziehung der „Kampagnen“ .....	58
aa) Unvereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien .....	59
(1) Fördermittel kommen sowohl der Broschüre als auch der Plakataktion zugute .....	59
(2) Verfassungsrechtliche Prüfung der Broschüre .....	60
(a) Politische Einflussnahme auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess .....	60
(b) Kein Verstoß gegen die föderale Kompetenzordnung .....	60
(c) Keine Schmähkritik .....	63
(d) Parteiergreifende Einflussnahme zulasten der AfD .....	67
(3) Verfassungsrechtliche Prüfung der Plakataktion .....	71
(a) Föderale Kompetenzordnung wäre verletzt .....	72
(b) Parteiergreifende Wahlbeeinflussung .....	73
(c) Förderung von Jugendorganisationen der Parteien .....	75
bb) Fehlende Zurechenbarkeit der „Kampagnen“ .....	76
(1) Einer verfassungswidrigen Mittelverwendung ist vorzubeugen .....	76
(2) Zurechenbarkeit von Verstößen nur, wenn hiergegen keine angemessenen Vorkehrungen getroffen wurden .....	77
(3) Getroffene Vorkehrungen vorliegend ausreichend .....	79
IV. Rückforderung der Fördermittel, Nebenbestimmungen .....	82
1. Keine Rückforderung der Fördermittel .....	82
2. Zukünftige Bestimmung deswendungszwecks .....	83
V. Straf-, subventions- und steuerrechtliche Erwägungen .....	84
1. Kein Subventionsbetrug oder sonst strafbares Verhalten .....	84
2. Kein Verstoß gegen EU-Beihilferecht (Subventionsrecht) .....	85
3. Steuerrechtliche Relevanz .....	86
a) Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit .....	87
b) Mitteleinsatz gemeinnützigkeitsrelevant? .....	87
c) Rechtsfolgen von Verstößen gegen §§ 51 ff. AO .....	89

VI. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen .....	90
1. Frage 1 .....	90
2. Frage 2 .....	92
3. Frage 3 .....	93
4. Frage 4 .....	94
5. Frage 5 .....	94

## **A. Auftrag**

Der Parlamentarische Beratungsdienst (PBD) wurde um rechtliche Prüfung des von der Auftraggeberin wie folgt vorgestellten Sachverhalts gebeten: Aus den Antworten der Landesregierung auf Kleine Anfragen vom 4. Oktober 2017 (LT-Drs. 6/7456) und vom 17. Oktober 2017 (LT-Drs. 6/7455) sowie aus Presseberichten habe sich ergeben, dass die Kampagnen „Bunt statt Grauland“ und „Die neue Partei am rechten Rand“ im Rahmen der an den „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“ – und damit auch an „Aktionsbündnis Brandenburg“ und „Tolerantes Brandenburg“ – ausgereichten Förderung finanziert worden seien. Dem Haushaltsplan sei zu entnehmen, dass der Verein und die genannten Organisationen jährlich eine Zuwendung in Höhe von 240.000 € erhielten. Damit seien die Kampagnen aus Steuergeldern finanziert worden.

Im Einzelnen lauten die zu begutachtenden Fragestellungen wie folgt:

- 1) Welche rechtlichen Regelungen müssen beachtet werden bei der Förderung dieses oben genannten und ähnlicher Vereine?
- 2) Verstößt dieser Sachverhalt gegen strafrechtliche und öffentlich-rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche, förderrechtliche, steuerrechtliche und subventionsrechtliche Vorschriften?
- 3) Verstößt die Finanzierung des oben genannten Vereins, insbesondere in Bezug auf den vergangenen Bundestagswahlkampf und kommenden Wahlkampf im Land Brandenburg gegen Verfassungsgrundsätze?
- 4) Besteht eine Möglichkeit oder gar eine Verpflichtung, diese Fördergelder zurückzufordern?
- 5) Können die Fördergelder mit Auflagen bzgl. ihrer Verwendung vergeben werden?

## **B. Stellungnahme**

### **I. Sachverhalt**

Die im Gutachtauftrag skizzierten tatsächlichen Angaben lassen sich hinsichtlich der angesprochenen Organisationen und der Förderung der Recherchen des PBD nach für die Zwecke des Gutachtens ergänzen und präzisieren.<sup>1</sup>

#### **1. Organisationen**

##### **a) Aktionsbündnis**

Das Aktionsbündnis Brandenburg (im Folgenden: Aktionsbündnis) ist ein im Jahre 1997 „aufgrund einer bedrohlichen Entwicklung rechtsextremer Strukturen und Gewalttaten in Brandenburg“ gegründeter zivilgesellschaftlicher Zusammenschluss von derzeit 76 Mitgliedern.<sup>2</sup> Es versteht sich als ein „Netzwerk von landesweit tätigen Organisationen, lokalen Bündnissen und Persönlichkeiten des Landes Brandenburg, die gemeinsam für eine zivilgesellschaftliche Mobilisierung gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit eintreten“. Ausweislich seiner Geschäftsordnung verfolgt es u.a. das Ziel, „die vielfältigen Bemühungen zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ... zu unterstützen“.<sup>3</sup>

##### **b) Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e. V.**

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 4. Oktober 2017 (LT-Drs. 6/7456) teilt die Landesregierung mit, unabhängig vom Aktionsbündnis bestehe der privatrechtliche, gemeinnützige „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e. V.“ (im Folgenden: Verein). Dieser führe auf Beschluss der Landesregierung vom 12. September 2011 die Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses; hiermit sei auch die Partnerschaft zwischen dem Aktionsbündnis und der Landesregierung auf eine neue Grundlage gestellt worden, indem die bisher im Bildungsministerium für das Aktionsbündnis einge-

---

<sup>1</sup> Zur Wahrung der Vertraulichkeit war die Recherche auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt. Verschiedene Daten, wie etwa die der Förderung zugrundeliegenden Antragsunterlagen, der in diesem Rahmen bewilligte Wirtschaftsplan des Vereins und korrespondierende Zuwendungsbescheide, standen aus diesem Grunde nicht zur Verfügung.

<sup>2</sup> Zur Entstehungsgeschichte s. *Kleger, Toleranz und 'Tolerantes Brandenburg'*, 2006, S. 50 ff.

<sup>3</sup> <http://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/geschaeftsordnung/>.

richtete Geschäftsstelle abgelöst worden sei und stattdessen der Verein eine Förderung erhalte.<sup>4</sup>

Der Verein wurde auf Bestreben des Aktionsbündnisses hin von Bürgern verschiedener brandenburgischer Gemeinden im Jahre 2011 gegründet.<sup>5</sup>

### **c) Koordinierungsstelle und Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“**

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 17. Oktober 2017 (LT-Drs. 6/7455) teilt die Landesregierung mit, die Koordinierungsstelle sei keine eigenständige Organisation mit eigener Rechtsform, sondern eine Organisationseinheit in der Staatskanzlei, in der fünf Mitarbeiter für den Bereich „Tolerantes Brandenburg“ zuständig seien. Die Koordinierungsstelle fungiert als Schnittstelle zwischen Staat und Zivilgesellschaft und soll Ansprechpartnerin für Bürger, Vereine, Verbände, Verwaltungen, Schulen, die Wirtschaft und sonstige Institutionen rund um die Themenfelder „Demokratie“, „Toleranz“ und „Rechtsextremismus“ sein. Dabei ist ihr zentral u.a. die Aufgabe zugewiesen, die Umsetzung des gleichnamigen Handlungskonzepts zu überwachen und mit dem Aktionsbündnis zusammenzuarbeiten. Die Koordinierungsstelle wird aus Haushaltsmitteln des Landes ausgestattet und verfügt zusätzlich über Lotto- und Bundesmittel; die Koordinierungsstelle fördert lokale Initiativen und Maßnahmen, die sich gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit richten.<sup>6</sup>

Auf der Homepage der Koordinierungsstelle<sup>7</sup> wird hierüber hinaus ausgeführt:

---

<sup>4</sup> Vgl. auch Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 20. Dezember 2011, <http://brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.274837.de>.

<sup>5</sup> Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 20. Dezember 2011, <http://brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.274837.de>.

<sup>6</sup> [www.tolerantes-brandenburg.de](http://www.tolerantes-brandenburg.de);

Vgl. auch Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburg“ der Landesregierung vom 27. Mai 2016, S. 6 ff. (LT-Drs. 6/4243): „Die Koordinierungsstelle ‘Tolerantes Brandenburg’ der Landesregierung bildet zusammen mit all ihren Partnerinnen und Partnern eine konstante Struktur zur Förderung einer starken und lebendigen Demokratie. Die einzelnen Aufgaben der Koordinierungsstelle ‘Tolerantes Brandenburg’ ergeben sich dabei aus dem gleichnamigen Handlungskonzept, welches 1998 ins Leben gerufen wurde: Sie betreut die intensive Vernetzung und Kooperation aller beteiligten Akteurinnen und Akteure zugunsten des demokratischen Gemeinwesens und leistet Bildungs-, Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit“.

<sup>7</sup> <http://www.tolerantes.brandenburg.de/koordinierungsstelle/aufgaben-der-koordinierungsstelle-tolerantes-brandenburg.html>.



„Konkret nimmt sie folgende Aufgaben wahr:

- Grundsatzangelegenheiten des Handlungskonzepts 'Tolerantes Brandenburg', einschließlich der Begleitung der politischen Schwerpunktsetzung innerhalb der Landesregierung und einer permanenten Weiterentwicklung der konzeptionellen Vorstellungen für das Handlungskonzept
- Koordinierung der ressortübergreifenden Vorhaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Handlungskonzepts und seines Maßnahmekataloges
- Unterstützung bei der Entwicklung von Strategien gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit auf örtlicher Ebene einschließlich der Begleitung und Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren, Partnern, Initiativen und lokalen Bündnissen
- Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen in Brandenburg und bei der Entwicklung von Netzwerken zur Förderung der Bürgergesellschaft
- Enge Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz Brandenburg, dem Landespräventionsrat Brandenburg und der Integrationsbeauftragten des Landes
- Zusammenarbeit mit den Büros für Integration und Toleranz (Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie Brandenburg in Kooperation mit den Mobilen Beratungsteams), dem Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit und der Opferperspektive e.V.
- Koordination und Aufbereitung des Themas für die Öffentlichkeit und Entwicklung von Strategien zur Platzierung des Themas in den Medien (inklusive Erstellen von Dokumentationen, Werbematerial und Publikationen)
- Unterstützung der Organisation von Veranstaltungen und öffentlichen Auftritten
- Umsetzung von Bundesprogrammen gegen Rechtsextremismus und für Demokratie
- Funktion als Landesdemokratiezentrum im Rahmen des Bundesprogrammes 'Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit' des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend“

Das Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“<sup>8</sup> wurde im Jahre 1998 angesichts einer Vielzahl rechtsextremer Übergriffe als Strategie des Landes Brandenburg zur Bekämpfung des Rechtsextremismus, als Leitbild für die Auseinandersetzung mit Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit entwickelt und ist im Jahre 2005 im Sinne der Förderung einer starken und lebendigen Demokratie neu ausgerichtet worden.

Auf der Homepage der Koordinierungsstelle<sup>9</sup> heißt es hierzu:

„Das Handlungskonzept 'Tolerantes Brandenburg' ist das Leitbild der Landesregierung zur Förderung einer starken und lebendigen Demokratie. Diesem Leitbild folgend setzt sich die Landesregierung seit vielen Jahren für eine offene und freiheitli-

---

<sup>8</sup> <http://www.tolerantes.brandenburg.de/koordinierungsstelle/handlungskonzept-der-landesregierung.html>.

<sup>9</sup> <http://www.tolerantes.brandenburg.de/koordinierungsstelle/handlungskonzept-der-landesregierung.html>.

che Gesellschaft ein, in der sich aktive Bürgerinnen und Bürger tatkräftig an der Gestaltung ihres demokratischen Gemeinwesens beteiligen. Sie arbeitet zu diesem Zweck mit verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen zusammen, die Zivilcourage zeigen und Verantwortung für das Ganze übernehmen. Erstmals im Jahr 1998 hat das Land Brandenburg als eines der ersten Länder bundesweit eine Strategie zur Bekämpfung des Rechtsextremismus entwickelt. Vor allem die Ende der 90er Jahre alarmierend hohe Zahl rechtsextremer Übergriffe in Brandenburg veranlasste dazu. Auf Anregung von Dr. Manfred Stolpe, dem damaligen Ministerpräsidenten, sowie der ehemaligen Landesintegrationsbeauftragten Almuth Berger entstand das Handlungskonzept 'Tolerantes Brandenburg' der Landesregierung als Leitbild für die Auseinandersetzung mit Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Landesregierung ist damit 1998 die Verpflichtung eingegangen, sich dauerhaft für eine demokratische Gesellschaft mit Zivilcourage gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einzusetzen. Im Jahr 2005 hat die Landesregierung das Handlungskonzept aktualisiert und stärker auf die Förderung einer starken und lebendigen Demokratie ausgerichtet. Mittlerweile ist das Handlungskonzept nicht mehr 'nur' ein Leitbild der Landesregierung. Es hat sich mehr und mehr zu einem Leitbild der Brandenburgerinnen und Brandenburger entwickelt“.

Die Koordinierungsstelle erstellt jährlich einen Bericht zu Schwerpunkten der Umsetzung des Handlungskonzeptes, der dem Landtag vorgelegt wird.<sup>10</sup>

## **2. Die „Kampagnen“**

### **a) Die Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“**

Diese vom Aktionsbündnis herausgegebene Broschüre hat den Untertitel „Programm und Positionen der Alternative für Deutschland (AfD)“ und umfasst neben einem kurzen Vorwort zwölf einzelne Beiträge mit folgenden Titeln: Die neue Partei am rechten Rand, Deutsche Geschichte, Nationalismus, Rechtsextremismus, Europapolitik, Einwanderung, Asylpolitik, Kriminalität, Religionsfreiheit, Wirtschaft und Soziales, Geschlechter- und Familienpolitik, Klimaschutz.<sup>11</sup> In den Beiträgen erfolgt im Wesentlichen eine inhaltliche Auseinandersetzung mit als Positionen der AfD ausgewiesenen Thesen, die durchweg zurückgewiesen werden.

---

<sup>10</sup> Beschluss des Landtages vom 12. Juni 2015 (LT-Drs. 6/1601-B) und 7. Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburg“ der Landesregierung vom 16. Juni 2017 (LT-Drs. 6/6785); zuvor vgl. etwa 6. Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburg“ der Landesregierung vom 27. Mai 2016 (LT-Drs. 6/4243). Alle Berichte seit 2010 unter:

<http://www.tolerantes.brandenburg.de/koordinierungsstelle/handlungskonzept-der-landesregierung.html>.

<sup>11</sup> Broschüre abrufbar unter:

<http://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/shop/alle-artikel/page/2/>.

## **b) Das Plakat „Bunt statt Grauland“**

Hierbei handelt es sich um ein Plakat, das von den im „Ring politischer Jugend Brandenburg“ organisierten Jugendverbänden der Parteien SPD, CDU, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP entwickelt und im Rahmen der „4. Brandenburger Sommertour“ als Teil der regelmäßig vom Landesjugendring Brandenburg gemeinsam mit dem Aktionsbündnis organisierten Kampagne „Schöner leben ohne Nazis“ auf einer Pressekonferenz am 18. Juli 2017 vorgestellt wurde. Es zeigt unter der Überschrift „Bunt statt Grauland“ einen grauen Anzug, aus dem anstelle des Kopfes ein bunter Blumenstrauß wächst. Auf seiner Homepage bietet das Aktionsbündnis die kostenlose Abgabe des Plakats an.

## **3. Staatliche Förderung**

In ihrer Antwort vom 17. Oktober 2017 (LT-Drs. 6/7455) teilt die Landesregierung mit, die Koordinierungsstelle verwalte Bundes- und Landesmittel; hinsichtlich letzterer unterliege sie den Prüfungsrechten des Landesrechnungshofes Brandenburg. Die Wahrnehmung der Aufgaben des Aktionsbündnisses unterstütze die Landesregierung seit dem Haushaltsjahr 2012 nach Maßgabe der §§ 23, 44 LHO durch eine institutionelle Förderung des Vereins, im Jahr 2016 mit einem Betrag in Höhe von 240.000 €. Im Rahmen des bewilligten Wirtschaftsplans könne der Träger selbstständig handeln. Die Herstellung der Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ sei im Rahmen einer institutionellen Förderung finanziell unterstützt worden.

## **II. Rechtliche Grundlagen der Fördermittelvergabe**

Im Folgenden werden die spezifisch für eine staatliche Förderung von (privaten) Dritten, die (auch) am Prozess der politischen Meinungsbildung teilnehmen, geltenden haushalts- und verfassungsrechtlichen Grundlagen und hieraus abzuleitende Anforderungen dargestellt.

### **1. Haushalts- und Verwaltungsverfahrensrecht**

Der PBD hat sich in jüngster Zeit bereits zweimal eingehend mit Fragen des Zuwendungsrechts befasst.<sup>12</sup> Hierbei wurden wesentliche, auch für den vorliegenden Gutachtenauftrag

---

<sup>12</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) „Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts“; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom

im Zentrum stehende Fragen staatlicher Fördermittelvergabe eingehend behandelt. Die Gutachten verhalten sich insbesondere zu den haushalts- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Fördermittelbewilligung, zu den an eine (institutionelle) Förderung zu stellenden Anforderungen, zu Steuerungsmöglichkeiten des Zuwendungsgebers und zu den Voraussetzungen des Widerrufs eines Fördermittelbescheides. Die nachfolgenden Ausführungen greifen die hierbei gefundenen Ergebnisse in komprimierter Form auf und ergänzen sie fallbezogen.

#### **a) Haushaltsrecht als Grundlage der Förderung**

Die Fördermittelvergabe erfolgt regelmäßig nicht auf spezialgesetzlicher Grundlage, sondern aufgrund von Regelungen, die von der Exekutive intern formuliert werden, während das Parlament als Haushaltsgesetzgeber lediglich die Finanzmittel zur Verfügung stellt und für den Förderzweck und die Förderziele nur einen groben Rahmen vorgibt. Dementsprechend fehlt es auch für die in Rede stehende Förderung an einer speziellen gesetzlichen Norm, die Vorgaben inhaltlicher Natur setzte. Die Förderung wird vielmehr allein auf Grundlage der haushaltsrechtlichen Bestimmungen, also des Haushaltsgesetzes<sup>13</sup> nebst Haushaltsplan 2017/2018 des Landes Brandenburg, hier des Einzelplans 02 (Ministerpräsidentin, Ministerpräsident und Staatskanzlei), Kapitel 02 010, Titel 684 20, gewährt. In diesem Titel werden die Zuschüsse für den Verein „Gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“ ausgewiesen. Mit dem Erlass des Haushaltsgesetzes durch den Landtag wurde der Titel dem zuständigen Ressort (hier dem Ministerpräsidenten, der sich der Staatskanzlei bedient) zur Bewirtschaftung, d. h. zur Gewährung der Förderung an den Verein zugewiesen.

#### **b) Haushalts- und verwahrungsverfahrensrechtliche Bestimmungen der Fördermittelbewilligung im Einzelnen**

Die Landeshaushaltsordnung<sup>14</sup> bestimmt das Zuwendungsrecht und beinhaltet in § 23 LHO eine Grundlagenvorschrift, wonach Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung nur veranschlagt oder gewährt werden dürfen, wenn das Land an der Erfüllung

---

24. März 2017 (Bearb. *Platter*) „Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg“.

<sup>13</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) vom 20. Dez. 2016, GVBl. I, Nr. 33.

<sup>14</sup> Landeshaushaltsordnung (LHO) i.d.F. d. Bek. vom 21. April 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2014, GVBl. I, Nr. 28.

eines bestimmten Zwecks durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ein wesentliches Merkmal der Zuwendung im Sinne von § 23 LHO besteht darin, dass mit ihrer Gewährung stets die Bindung an einen vom jeweiligen Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Zweck (Zuwendungszweck) einhergeht, der seinerseits zumeist übergeordneten (Förder-)Zielen dient. Dabei können Zuwendungen entweder zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung), oder aber zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung) ausgereicht werden (Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO). § 44 LHO bestimmt sodann im Wesentlichen die Grundsätze, nach denen Zuwendungen gewährt werden dürfen.

§§ 23, 44 LHO werden ausgeformt durch die vom Ministerium der Finanzen hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO).<sup>15</sup> Hierneben werden durch die jeweilige Fachverwaltung vielfach für einzelne Zuwendungsbereiche Förderrichtlinien erlassen, in denen insbesondere der Gegenstand der Förderung (Zuwendungs- oder Förderzweck) näher beschrieben wird.

Die konkreten Zuwendungen werden schließlich regelmäßig durch begünstigenden Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG) in der Form des Zuwendungsbescheides bewilligt (Nr. 4.1 der VV zu § 44 LHO). In diesem ist insbesondere der Zuwendungszweck genau zu bezeichnen (Nr. 4.2.3 der VV zu § 44 LHO), da hierdurch sowohl eine förderrechtlich veranlasste Erfolgskontrolle (Nr. 4.0 der VV zu § 44 LHO)<sup>16</sup> determiniert wird, als auch verwaltungsverfahrensrechtliche Rechtsfolgen, insonderheit eine mögliche Rückforderung der Fördermittel bei Verfehlung des Förderzwecks, hieran anknüpfen. Der Zuwendungsempfänger muss dem Bescheid klar (§ 37 Abs. 1 VwVfG, Bestimmtheitsgebot) entnehmen können, zu welcher gegenständlichen Verwendung der Mittel er verpflichtet ist.

Da der Zuwendungsbescheid einen Verwaltungsakt darstellt, kann er gemäß § 36 VwVfG (Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt) nach pflichtgemäßem Ermessen des Zuwendungsgebers mit einer Nebenbestimmung versehen werden. Fördermittelbescheide sind

---

<sup>15</sup> Bekanntmachung der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg (VV-LHO), ABl. 2016 Nr. 35, S. 870.

<sup>16</sup> Der Zuwendungszweck der Förderung muss dabei nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass er auch als Grundlage für eine Erfolgskontrolle dienen kann.

nicht nebenbestimmungsfeindlich, wie auch die hierzu bestehenden Vorgaben der VVLHO zeigen.<sup>17</sup> Gegenstand einer derartigen Nebenbestimmung können Regelungen sowohl zur Abwicklung des Zuwendungsverhältnisses als auch zur Sicherstellung des spezifischen Zuwendungserfolges sein; mithin kann durch eine Nebenbestimmung auch der Zuwendungszweck bzw. können Teile des Zuwendungszwecks festgelegt oder modifiziert werden.<sup>18</sup>

Der Zuwendungsbescheid kann schließlich nach Maßgabe des § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 VwVfG im Falle der Zweckverfehlung widerrufen, die ausgereichten Mittel können gemäß § 49a VwVfG zurückgefordert (erstattet) werden. Gemäß Nr. 8.2.3 VV zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid regelmäßig zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern, soweit sie nicht ihrem Zweck entsprechend verwendet wird; dies gilt auch dann, wenn die Mittel bereits verwendet worden sind.<sup>19</sup>

Hier wird die Bedeutung der möglichst bestimmt erfolgenden Festlegung des Zuwendungszwecks offenkundig: Liegt eine klare Zweckbestimmung nicht vor, sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 oder 2 VwVfG, die die Behörde zum Widerruf berechtigen, nicht erfüllt. Fehlt ein hinreichend bestimmter Orientierungsmaßstab, kann der Fördermittelempfänger die Mittel nicht zweckwidrig verwendet haben; Unklarheiten bei der Beschreibung der Zweckbestimmung gehen dabei zu Lasten der Behörde.<sup>20</sup> Eine erst im Nachhinein missbilligte Mittelverwendung oder eine erst nachträglich hinreichend präzierte Verwendungsvorgabe stellen gegenüber dem Fördermittelempfänger keine Zweckbestimmung durch den Zuwendungsbescheid dar.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Hiernach werden der Förderung gemäß der Nr. 5.1 der VV zu § 44 LHO, Anlage 14, „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung“ beigelegt; Nr. 5.3 der VV zu § 44 LHO sieht weiter vor, dass über diese Allgemeinen Nebenbestimmungen hinaus weitere, im Einzelnen aufgeführte Regelungen im Zuwendungsbescheid getroffen werden.

<sup>18</sup> Ob es sich bei einer derartigen Zweckbestimmung um eine Auflage i.S.d § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG (der Legaldefinition nach eine Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird) oder um eine Nebenbestimmung eigener Art handelt (hierfür Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12) S. 12 f.), kann vorliegend offen bleiben.

<sup>19</sup> Vgl. auch Nr. 9 der Anlage 14 „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung“ zu Nr. 5.1 der VV zu § 44 LHO.

<sup>20</sup> OVG Niedersachsen, Beschl. vom 16. Okt. 2014, Az. 8 LA 52/14, Rn. 20, m.w.N., juris; OVG NRW, Beschl. vom 28. Okt. 2008, Az. 4 A 2104/06, Rn. 28 f., m.w.N., juris; VG Dresden, Urt. vom 25. April 2012, Az. 1 K 1755/11, Rn. 34 f., 41, juris.

<sup>21</sup> *Krämer/Schmidt*, Zuwendungsrecht (Stand: August 2017), Abschnitt G III (Bd. V), Rn. 11.

## 2. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Nachfolgend werden die verfassungsrechtlichen Bindungen dargestellt, denen eine Förderung der hier interessierenden Art unterliegt. Dabei ist nicht nur in den Blick zu nehmen, welche Anforderungen an die Förderung des Vereins als solcher zu stellen sind; untersucht werden muss auch, wie es sich auswirkt, dass, wie noch auszuführen sein wird, die Förderung letztlich der Beeinflussung der politischen Willensbildung dienen soll.

### a) Verbands- und Organkompetenz

Die Förderung muss sich zunächst in kompetenzrechtlicher Hinsicht als zulässige Ausübung staatlicher „Gewalt“ des Zuwendenden darstellen. Sie muss zum einen angesichts der grundsätzlich eigenständigen Verfassungsräume des Bundes und der Länder ihrem Gegenstand nach im bundesstaatlichen Kompetenzsystem den Bundesländern zugewiesen sein (Verbandskompetenz)<sup>22</sup> und sich innerhalb dieser Zuständigkeit halten, und sie muss zum zweiten innerhalb des Landes von der konkret für die Förderung zuständigen Stelle gewährt werden (Organkompetenz)<sup>23</sup>.

### b) Vorbehalt des Gesetzes und Haushaltsgesetz

Nach Maßgabe des aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden (allgemeinen) Vorbehalts des Gesetzes in Verbindung mit der in der Rechtsprechung des BVerfG entwickelten Wesentlichkeitstheorie ist der Gesetzgeber verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Regelungen selbst zu treffen.<sup>24</sup> Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie ist auch zu bestimmen, welche Rechtsmaterien überhaupt einer parlamentarischen Regelung bedürfen und wie detailliert diese auszugestalten ist.<sup>25</sup>

Prinzipiell begegnet eine auf dem Haushaltsgesetz basierende Förderung keinen Bedenken. Es ist anerkannt, dass die an Gesetz und Recht gebundene Verwaltung für finanzielle

---

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 68 f. (zur Öffentlichkeitsarbeit), juris; vgl. auch, zum Verhältnis des Landes zu seinen Kommunen, ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 104 f., juris; HessVGH, Beschl. vom 11. Juli 2017, Az. 8 B 1144/17, Rn. 31, juris; VG Köln, Beschl. vom 30. März 2017, Az. 4 L 750/17, Rn. 34 f., juris.

<sup>23</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. vom 19. März 2014, Az. 2 BvQ 9/14, Rn. 11, juris; BVerwG, Urt. vom 13. Sept. 2017, Az. 10 C 6.16, Rn. 19, juris; VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 20, juris; *Barczak*, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern, NVwZ 2015, S. 1014, 1016.

<sup>24</sup> BVerfG, Beschl. vom 8. Aug. 1978, Az. 2 BvL 8/77, Rn. 77, juris.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. vom 27. Nov. 1990, Az. 1 BvR 402/87, Rn. 74, juris.

Zuwendungen an private Dritte nicht unter allen Umständen der (spezial-)gesetzlichen Grundlage bedarf. Neben dem speziellen Gesetz wird auch jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere die etatmäßige Bereitstellung der zur Subvention erforderlichen Mittel, als hinreichende Legitimation der Förderung angesehen. Es ist daher regelmäßig ausreichend und entspricht der Staatspraxis, wenn Mittel im Haushaltsplan als Bestandteil des formellen Haushaltsgesetzes eingestellt sind, innerhalb des Haushalts eine ausreichende Zweckbestimmung der Mittel vorgesehen ist und ihre Vergabe zu den Aufgaben gehört, die der betreffenden Exekutivinstanz zugewiesen sind.<sup>26</sup> Hiermit ist sichergestellt, dass die Exekutive nicht ohne Billigung des Gesetzgebers über öffentliche Mittel verfügt. Die Leistungsgewährung ist auf diese Weise durch den parlamentarischen Gesetzgeber ausreichend legitimiert.<sup>27</sup>

Die Rechtsprechung<sup>28</sup> schränkt diesen Grundsatz dahin ein, hiermit sei der „Normalfall“ der Subventionsvergabe angesprochen, bei dem an Private ausgereichte Geldleistungen keine besonderen Probleme aufwürfen; anderenfalls greife der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes. Eine Förderung bedarf dann der Grundlage eines speziellen Gesetzes, das bloße Haushaltsgesetz kann diese nicht bieten.

Dies ist anerkanntermaßen vor allem der Fall, wenn mit der Förderung in Grundrechte Dritter eingegriffen wird. Der Regelungsgehalt des dem Haushaltsgesetz zugrunde liegenden Haushaltsplans ist nicht auf Rechtswirkung nach außen, sondern auf das Verhältnis von Parlament und Regierung begrenzt. Er hat lediglich die Funktion einer bloßen Ausgaben- und Verpflichtungsermächtigung. Die Haushaltsansätze, soweit sie Zuwendungen an Dritte betreffen, geben neben dem Gesamtbetrag der bereitgestellten Mittel lediglich den Förderzweck an, ohne die Tatbestände näher zu regeln, an die die Zuwendung geknüpft wird. Dieser eingeschränkte Regelungsgehalt verbietet es, Haushaltsgesetz und Haushaltsplan als gesetzliche Grundlage etwa von Grundrechtseingriffen zu qualifizieren.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> VGH BW, Urt. vom 10. April 2001, Az. 1 S 245/00, Rn. 16, juris.

<sup>27</sup> Zum Ganzen bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 4 f.

<sup>28</sup> BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, Rn. 40, m.w.N., juris.

<sup>29</sup> BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, Rn. 40, juris; vgl. auch BVerwG, Urt. vom 17. März 1977, Az. VII C 59.75, Rn. 13, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19.11, Rn. 53 ff., juris; ThürOVG, Urt. vom 26. Nov. 2008, Az. 3 KO 363/08, Rn. 25, juris.



Hierüber hinaus kann ein spezielles Gesetz auch dann erforderlich sein, wenn der Staat (parteiergreifend) in den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess eingreift.<sup>30</sup>

### c) Grundrechte Dritter

Die staatliche Förderung eines am Prozess der politischen Willens- und Meinungsbildung beteiligten Vereins vermag Grundrechte Dritter zu beeinträchtigen. Da diese Fragestellung aber erkennbar nicht im Mittelpunkt des Interesses der Auftraggeberin steht und da auch keine Anhaltspunkte für Grundrechtsbeeinträchtigungen Dritter (für die politischen Parteien s. unten d aa) 2)) gegeben sind, wird auf eine vertiefte Untersuchung verzichtet, die Problematik soll nachstehend nur skizziert werden.<sup>31</sup>

Exemplarisch kann hier auf eine Entscheidung des BVerwG verweisen werden, in der das Gericht annimmt, der Staat greife durch die Finanzierung eines privaten Vereins, der die Öffentlichkeit vor dem Wirken bestimmter Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften warnen sollte, in die Grundrechte der betroffenen Gemeinschaften ein.<sup>32</sup> In dem dem Urteil des BVerwG zugrunde liegenden Sachverhalt setzte sich der geförderte Verein mit so genannten neuen religiösen Bewegungen kritisch bis abwertend auseinander. Ziel seiner Arbeit war es satzungsgemäß, den diesen Bewegungen unterstellten „religiösen und ideologischen Missbräuchen“ entgegenzutreten und die Öffentlichkeit über die von ihnen ausgehenden Gefahren aufzuklären. Hieran knüpfte die staatliche Förderung an. Sie sollte den Verein in die Lage versetzen, seinen Aufgaben möglichst wirkungsvoll gerecht zu werden. Auf Seiten der klagenden religiösen Bewegung führten die Aktivitäten des Vereins

---

<sup>30</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19.11, Rn. 18, 20 ff., m.w.N., juris. Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 7 f.

<sup>31</sup> Eingehend hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 19 ff.; zu möglichen Eingriffen in das Grundrecht der Meinungsfreiheit s. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Az. WD 3 – 3000 – 193/15) „Verfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Förderung von Initiativen gegen Rechtsextremismus“, S. 3 ff.,

<https://www.bundestag.de/blob/405552/f8170fda97f5651ee0cae2d3d9f9aaeb/wd-3-193-15-pdf-data.pdf>.

Vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, Rn. 51, juris: „Versagt der Staat wie hier einer Organisation die Gewährung von Subventionen wegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen, stigmatisiert er diese Organisation. Er bewertet damit deren politische Ansichten und deren politisches Wirken. Das birgt die Gefahr, dass potentielle Anhänger davon abgehalten werden, sich ihr anzuschließen oder ähnliche politische Auffassungen zu bekunden. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es insoweit einer besonders gründlichen Prüfung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung“.

<sup>32</sup> BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, juris.

dazu, dass ihre Ausbreitung behindert und ihre Rolle in der religiös-weltanschaulichen Auseinandersetzung geschwächt wurde.

Das BVerwG beanstandet, eine derartige Förderung sei nach Zielrichtung und Wirkung eigenen warnenden Äußerungen des Staates über so genannte „Jugendreligionen“ oder „Jugendsekten“, die das BVerwG bereits als Eingriffe in die durch Art. 4 GG geschützte Religions- oder Weltanschauungsfreiheit gewertet hatte, gleichzusetzen. Diese Zielrichtung des Verwaltungshandelns stelle ein tragendes Kriterium für die Annahme eines Grundrechtseingriffs dar, die für die Klägerin auftretenden Nachteile seien das zwangsläufige und sichere Ergebnis, gleichsam die „Kehrseite“ der erstrebten Beeinflussung der Öffentlichkeit. Damit müssten die nachteiligen Folgen als Konsequenz der Förderung uneingeschränkt dem staatlichen Handeln zugerechnet werden. Im Ergebnis wertete das BVerwG die Förderung als einen Eingriff in die Grundrechte der Klägerin aus Art. 4 GG, dem die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage fehlte und der damit verfassungswidrig war.

Neben derartigen Beeinträchtigungen spezieller (Freiheits-) Grundrechte kann eine staatliche Förderung prinzipiell auch am allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 LV) zu messen sein. Hier ist insbesondere auf die Problematik gleichheitswidriger Begünstigungsausschlüsse hinzuweisen.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Illustrativ ThürOVG, Urt. vom 26. Nov. 2008, Az. 3 KO 363/08, juris (durch Beschl. des BVerwG vom 5. Juli 2010, Az. 7 C 13/09, juris, für unwirksam erklärt); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, Rn. 52, juris. Vgl. allg. *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung, A 3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 12 Ziff. 2.3, m.w.N. Zu einem Verstoß gegen das Gleichheitsgebot bei Parteispenden s. bereits BVerfG, Beschl. vom 24. Juni 1958, Az. 2BvF 1/57, Rn. 71 ff., juris; jüngst *Ossenbühl*, Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes. Rechtsgutachten, erstattet dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Febr. 2011; *Battis*, Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, in Auftrag gegeben durch den Verein für Demokratische Kultur in Berlin e. V., Opferperspektive Brandenburg e. V., 29. Nov. 2010; beide Gutachten einsehbar unter:

<http://www.politische-bildung-brandenburg.de/node/7471>.

Vgl. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 31), S. 8: „Darüber hinaus muss auch die staatliche Auswahl der geförderten Aktionen und Projekte selbst ausgewogen sein. Eine auf die Grundwerte der Verfassung gerichtete staatliche ‚Meinungsförderung‘ darf nicht einseitig auf die Abwehr von Bedrohungen aus einer Richtung ausgerichtet sein, nicht nur Auffassungen bestimmter Gegner der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekämpfen. Dies folgt nicht nur aus dem in Art. 5 Abs. 1 GG wurzelnden Gebot der Ausgewogenheit staatlicher Meinungsförderung (s.o.), sondern auch aus dem Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG. Konkret bedeutet das, dass der Staat sich bei der Vergabe von Fördermitteln nicht allein auf Projekte gegen Rechtsextremismus beschränken darf, sondern – im Rahmen pflichtge-

#### **d) Demokratieprinzip und Gebot der Chancengleichheit der Parteien**

Fördert das Land (Haushaltsgesetzgeber, Landesregierung) einen Verein, um diesen darin zu unterstützen, sich – inhaltlich in den Grundzügen bestimmter, vorab bekannter Weise – im Rahmen seiner Tätigkeit jedenfalls auch zu gesellschaftspolitisch relevanten Themen zu äußern und zu positionieren (bzw. im vorliegenden Fall einen Dritten, das Aktionsbündnis, hierin maßgeblich zu unterstützen), nimmt die staatliche Gewalt am politischen Willensbildungsprozess teil, was mit Blick auf das Demokratieprinzip und das Gebot der Chancengleichheit der Parteien problematisch sein kann.<sup>34</sup>

Grundsätzlich lassen sich insofern vorweg folgende Aussagen treffen: Eine staatliche Förderung Dritter verstößt gegen das Demokratieprinzip, wenn mit ihr ohne legitimierenden Grund Einfluss auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes genommen wird. Ebenfalls aus dem Demokratieprinzip abgeleitet, aber mit Blick auf die politischen Parteien und den ihnen zu gewährenden Schutz eigenständig entfaltet, wird das Gebot der Chancengleichheit der Parteien in Fällen staatlicher Förderung Dritter dann verletzt, wenn sich diese zugunsten oder zulasten einzelner politischer Parteien auswirkt.

Die skizzierte verfassungsrechtliche Problematik besteht dabei unabhängig davon, dass sich die Landesstaatsgewalt im Falle einer Förderung Dritter nicht selbst und unmittelbar, etwa durch öffentliche Äußerungen einer Landesregierung, sondern nur über die Förderung des politisch wirkenden Dritten und daher lediglich mittelbar am politischen Willensbildungsprozess beteiligt; die für eine derartige staatliche Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess bestehenden verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen und Grenzen können nämlich nicht vermittels einer „Auslagerung“ der (weiterhin bestehenden staatlichen) Einflussnahme auf private Dritte außer Kraft gesetzt werden.

---

mäßiger Ermessensausübung – auch Projekte gegen andere extremistische Strömungen (insbesondere Linksextremismus und islamistischer Extremismus) zu berücksichtigen hat. Die Förderung muss sich in angemessenem Umfang auf Projekte gegen relevante extremistische Strömungen verschiedener Provenienz verteilen. Eine Gewichtung nach Maßgabe des Gefahrenpotenzials für die freiheitliche demokratische Grundordnung erscheint gleichwohl zulässig. Wenn im Haushalt bereitstehende Fördermittel ausschließlich von Projekten gegen extremistische Strömungen einer Richtung beantragt werden, während sich für die Bekämpfung entgegengesetzter extremistischer Strömungen keine förderbaren Projekte finden, liegt darin allerdings keine dem Staat zurechenbare Ungleichbehandlung in Gestalt einer ungleichen ‚Meinungsförderung‘. Es bleibt dem Staat jedoch unbenommen, in diesem Fall selbst meinungsbildende Aufklärungsarbeit über solche extremistischen Strömungen zu leisten, zu deren Bekämpfung im Meinungskampf sich keine privaten Initiativen finden. Abgesehen davon versteht es sich von selbst, dass der Staat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung keine Initiativen fördern darf, die ihrerseits gegenläufige extremistische Tendenzen aufweisen“.

<sup>34</sup> Vgl. nur OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19.11, Rn. 19, juris.

Dies ist ohne weiteres anerkannt hinsichtlich des Schutzes der Grundrechte privater Dritter (s. oben c).<sup>35</sup> Gleiches gilt aber auch für den vorliegend interessierenden Bereich staatlicher (Förder-)Tätigkeit, die auf den politischen Willensbildungsprozess gerichtet ist. So hat das BVerfG z. B. einer derartigen mittelbaren Teilnahme staatlicher Organe eine Absage erteilt und für die (im Vorfeld von Wahlen erfolgende, unzulässige) regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit betont, dass nicht nur die unmittelbar durch die Regierung selbst unternommene Öffentlichkeitsarbeit zu unterbleiben hat, sondern es dieser auch untersagt ist, sich durch Überlassung geeigneter Druckwerke an Dritte in den Wahlkampf einzuschalten.<sup>36</sup>

Eine mittelbar über eine Förderung erfolgende Teilnahme am und Einflussnahme der Landesregierung auf den politischen Willensbildungsprozess ist daher am Maßstab des in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und in Art. 2 Abs. 1 LV niedergelegten Demokratieprinzips<sup>37</sup> zu messen und hat das Prinzip der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV)<sup>38</sup> zu wahren.<sup>39</sup>

Nachfolgend werden zunächst die Inhalte des Demokratieprinzips und des Gebots der Chancengleichheit der Parteien (aa), danach werden erst die aus diesen für staatliche Fördermaßnahmen und Einwirkungen auf den politischen Willensbildungsprozess allgemein zu ziehenden Folgerungen (bb) und zuletzt die speziell für den Fall der Fördermittelvergabe an private Dritte abzuleitenden Konsequenzen (cc) dargestellt.

---

<sup>35</sup> BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, Rn. 28 ff., 36 juris. Zur Grundrechtsbindung des Staates bei der Betrauung privater Dritter mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vgl. *Höfling*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 1 Rn. 106.

<sup>36</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 79 bis 81, juris. Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 16 f.

<sup>37</sup> *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung, A 3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 2 Ziff. 2.9.

<sup>38</sup> Das Landesverfassungsgericht Brandenburg folgt der Judikatur des BVerfG, nach der Art. 21 GG als ungeschriebener Bestandteil der jeweiligen Landesverfassung gilt und entnimmt das Recht auf Chancengleichheit (auch) dem in den Art. 12 Abs. 1 und 2, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 LV verankerten verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien; VerfGBbg, Beschl. vom 21. Dez. 2006, Az. VfGBbg 20/06, Rn. 23 f., juris.

<sup>39</sup> S. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 31), S. 9: „Ferner verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit aller politischen Parteien, dass diese durch den Staat grundsätzlich gleichbehandelt werden. Daraus folgt eine grundsätzliche Neutralitätspflicht des Staates gegenüber Parteien, die es dem Staat untersagt, vorgefundene Unterschiede zwischen den Parteien zu vergrößern. Eine Unterstützung von Initiativen, die sich gerade gegen bestimmte Parteien richten, zielt jedoch gerade darauf ab, die Unterschiede zu vergrößern und den freien Wettbewerb zwischen den Parteien zu verzerren. Sie ist daher rechtfertigungsbedürftig“.

## **aa) Grundlagen**

### *(1) Demokratieprinzip*

Das Demokratieprinzip besagt im Kern, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, das Volk Träger der Staatsgewalt ist, und sich staatliche Entscheidungen auf mehrheitliche, gleiche und freie Entscheidungen des Volkes zurückführen lassen müssen (Legitimationskette). Demokratie baut auf den Prinzipien von Freiheit und Gleichheit auf, konstitutiv ist eine Willensbildung, die sich selbstbestimmt vom Volk zu den Staatsorganen entfaltet. Die Freiheit des Entscheidungsvorgangs und die freie Entscheidungsfindung der Bürger sind notwendige Voraussetzungen dieser autonomen Willensbildung.<sup>40</sup>

Das BVerfG hat sich bereits früh mit der Bedeutung des freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes und der hieran anschließenden demokratisch legitimierten Bildung des staatlichen Willens durch und auf Grundlage von Parlamentswahlen befasst. Die an diesen Prozess zu stellenden Anforderungen hat es wie folgt näher entfaltet: Der Grundgesetzgeber hat sich für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden, der durch die in Art. 5 GG gewährleisteten Rechte der Meinungsfreiheit gesichert und zusätzlich durch Art. 21, Art. 38 und Art. 28 GG geschützt wird. Die in der öffentlichen Meinung zum Ausdruck kommenden Zielvorstellungen, politischen Auffassungen und Stellungnahmen sind Vorformen der politischen Willensbildung des Volkes. In einem demokratischen Staatswesen muss sich insbesondere die Willensbildung des Volkes frei, offen und unreglementiert vollziehen. Der permanente Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mündet ein in den für die Willensbildung im Staat entscheidenden Akt der Parlamentswahl.

Das Volk bringt, so das BVerfG weiter, seinen politischen Willen jedoch nicht nur in Wahlen zum Ausdruck. Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der Meinungsbildung, der Bildung der „öffentlichen Meinung“, die ihrerseits die Entschlüsse der Staatsorgane beeinflusst. Willensbildung des Volkes und – hiervon zu unterscheidende – staatliche Willensbildung sind zwar auf vielfältige Weise miteinander verschränkt, in einer Demokratie aber muss sich diese Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen, die durch den Pro-

---

<sup>40</sup> Zum Ganzen *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 12, 16.

zess der politischen Willensbildung des Volkes, der in Wahlen einmündet, erst hervorgebracht (Art. 20 Abs. 2 GG) werden, zum Volk hin vollziehen. Dies hat zur Folge, dass es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, sich in Bezug auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen, dass dieser Prozess also grundsätzlich „staatsfrei“ bleiben muss. Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf ihn sind nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können, so das BVerfG.<sup>41</sup>

## (2) *Chancengleichheit der Parteien*

Das Gebot der Chancengleichheit aller politischen Parteien wird aus dem ihnen in Art. 21 Abs. 1 GG zugewiesenen verfassungsrechtlichen Status als für die politische Willensbildung des Volkes notwendiger Institutionen hergeleitet, als Grundrecht qualifiziert<sup>42</sup> und durch den in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergänzt.<sup>43</sup> Das Recht steht allen politischen Parteien zu, die nicht im Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG vom BVerfG verboten worden sind, und bezieht sich nicht nur auf den Wahlvorgang selbst, sondern auch auf die Wahlvorbereitung und die Wahlwerbung, und es beansprucht neuerer Judikatur des BVerfG nach darüber hinaus schließlich Geltung für den politischen Meinungskampf und Wettbewerb im Allgemeinen.<sup>44</sup>

Das BVerfG qualifiziert die Gewährleistung gleicher Chancen der politischen Parteien im Wettbewerb um Wählerstimmen als ein unabdingbares Element des freien und offenen

---

<sup>41</sup> BVerfG, Urt. vom 19. Juli 1966, Az. 2 BvF 1/65, Rn. 114 ff., juris; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 44 f., juris; BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 27, juris; BVerwG, Urt. vom 13. Sept. 2017, Az. 10 C 6.16, Rn. 28, juris.

<sup>42</sup> BVerfG, Beschl. vom 3. Sept. 1957, Az. 2 BvR 7/57, Rn. 27, juris; BVerfG, Beschl. vom 24. Juni 1958, Az. 2 BvF 1/57, Rn. 62, juris.

<sup>43</sup> BVerfG, Beschl. vom 19. März 2014, Az. 2 BvQ 9/14, Rn. 11, juris; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 63, juris; BVerfG, Urt. vom 26. Okt. 2004, Az. 2 BvE 1/02, 2 BvE 2/02, Rn. 62, juris; BVerfG, Urt. vom 9. April 1992, Az. 2 BvE 2/89, Rn. 116, juris; BVerfG, Urt. vom 3. Dez. 1968, Az. 2 BvE 1/67 u.a., Rn. 162, juris; BVerfG, Urt. vom 24. Juli 1979, Az. 2 BvF 1/78, Rn. 88, juris; zum Ganzen *lpsen*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 33 f., m.w.N.

<sup>44</sup> BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 2015, Az. 2 BvQ 39/15, juris; siehe auch ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 69, 76, 94, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 30, juris; LVerfGSaAn, Urt. vom 22. Febr. 1996, Az. LVG 8/95, LVerfGE 3, 261, 272; BVerwG, Urt. vom 13. Sept. 2017, Az. 10 C 6/16, Rn. 24, juris; HessVGH, Beschl. vom 11. Juli 2017, Az. 8 B 1144/17, Rn. 30, juris; OVG NRW, Urt. vom 4. Nov. 2016, Az. 15 A 2293/15, Rn. 84, juris; VG Köln, Beschl. vom 30. März 2017, Az. 4 L 750/17, Rn. 43 f., juris.

Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Es führt aus, dieser setze die Existenz politischer Parteien voraus, die dazu berufen seien, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzufassen. Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden könne, sei es unerlässlich, dass die Parteien gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen. Da das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl stehe, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erführen, sei es, ebenso wie die durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgte gleiche Behandlung der Wähler, streng formal zu verstehen.

Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt dabei einerseits nicht, vorgegebene Unterschiede mit dem Ziel auszugleichen, eine Wettbewerbsgleichheit der Parteien herzustellen, verwehrt es dem Staat jedoch andererseits, bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen (etwa durch finanzielle Zuwendungen). Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage also nicht verfälschen, da der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb je nach Zuspruch der Bürger Unterschiede hervorbringen soll. Diesen unterschiedlichen Zuspruch der Bürger darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren,<sup>45</sup> der Willensbildungsprozess des Volkes darf nicht durch staatliche Intervention verzerrt werden.<sup>46</sup>

Der Staat darf insbesondere nicht parteiergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei auf den Wahlkampf<sup>47</sup> oder auf den politischen Meinungskampf und Wettbewerb<sup>48</sup> einwirken.

---

<sup>45</sup> BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 62 f., m.w.N., juris; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2004, Az. 2 BvR 383/03, Rn. 231 f., juris.

<sup>46</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2004, Az. 2 BvR 383/03, Rn. 232, juris; BVerfG, Beschl. vom 24. Juni 1958, Az. 2 BvF 1/57, Rn. 69, juris.

<sup>47</sup> BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 2015, Az. 2 BvQ 39/15, juris; BVerfG, Urt. vom 10. Juni 2014, Az. 2 BvE 4/13, Rn. 26, juris; BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 56 f., juris.

<sup>48</sup> BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 2015, Az. 2 BvQ 39/15; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 69, 71, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 30, juris; LVerfGSaAn, Urt. vom 22. Febr. 1996, Az. LVG 8/95, LVerfGE 3, 261, 272 („Jedes parteiergreifende Einwirken in der Form der Öffentlichkeitsarbeit ist unabhängig vom Zeitpunkt der Wahl unzulässig“); BVerwG, Urt. vom 13. Sept. 2017, Az. 10 C 6.16, Rn. 24, juris; OVG NRW, Urt. vom 4. Nov. 2016, Az. 15 A 2293/15, Rn. 84, juris; VG Köln, Beschl. vom 30. März 2017, Az. 4 L 750/17, Rn. 43 f., juris.

Im Ergebnis ist der öffentlichen Gewalt daher jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die ihre Chancengleichheit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb verändert werden kann, verfassungskräftig versagt (grundsätzliches Differenzierungsverbot), sofern sie nicht durch einen besonderen zwingenden Grund zu rechtfertigen ist.<sup>49</sup>

**bb) Allgemeine Folgerungen für staatliche Fördermaßnahmen und Einwirkungen auf den politischen Willensbildungsprozess**

Aus den Verfassungssätzen des Demokratieprinzips und der Chancengleichheit der Parteien werden sowohl für die staatliche Förderung Dritter (1) als auch für die (unmittelbare) staatliche Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess (2) konkrete Folgerungen abgeleitet. Diese sollen zunächst vor die Klammer gezogen dargestellt werden, da es für die Frage der an die hier interessierende institutionelle Förderung eines privaten Dritten – des Vereins – zu stellenden Anforderungen an einer gefestigten Rechtsprechung fehlt. Nachfolgend können sodann Maßstäbe für die Förderung privater Dritter, die am politischen Willensbildungsprozess teilnehmen, gebildet werden (cc).

*(1) Anforderungen an staatliche Fördermaßnahmen, die für den politischen Willensbildungsprozess bedeutsam sein können*

Hinsichtlich der an eine staatliche Förderung, die für den politischen Willensbildungsprozess von Bedeutung sein kann, anzulegenden Maßstäbe differenziert die Judikatur, die sich bislang mit der Finanzierung der politischen Parteien, ihrer Jugendorganisationen und der parteinahen Stiftungen befasst hat, nach dem jeweiligen Status des Zuwendungsempfängers und nach seiner Stellung im und seiner Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess. Je nachdem, ob die Zuwendungsmittel unmittelbar einer politischen Partei (a), ihren Jugendorganisationen (b) oder parteinahen Stiftungen (c) zugutekommen, unterscheiden sich auch die an die staatliche Finanzierung gestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

---

<sup>49</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 60, juris; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2004, Az. 2 BvR 383/03, Rn. 232, m.w.N., juris.



### (a) *Parteienfinanzierung*

Das BVerfG hat in einer langen Reihe von Entscheidungen<sup>50</sup> die finanziellen Beziehungen zwischen den obersten Verfassungsorganen und den politischen Parteien in den Blick genommen und, argumentativ vor allem gestützt auf das Demokratieprinzip, bereits früh klargestellt, dass der Staat nicht dazu verpflichtet ist, für eine Deckung der finanziellen Bedarfe der politischen Parteien zu sorgen oder die faktisch vorhandenen verschiedenen Möglichkeiten der Einflussnahme der politischen Parteien auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes durch finanzielle oder andere Maßnahmen auszugleichen. Vielmehr geht das Gericht von der grundsätzlichen Staatsfreiheit der Parteien und der Notwendigkeit ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung aus und entwickelt aus diesen grundlegenden Annahmen seine Aussagen zu Grund und Grenzen ihrer Finanzierung.<sup>51</sup>

In seiner früheren Rechtsprechung untersagte das Gericht zunächst die auch nur teilweise, durch regelmäßige Zahlungen für ihre gesamte politische Tätigkeit erfolgende Staatsfinanzierung der Parteien, da diese hierdurch in unzulässiger Weise mit dem staatsorgan-schaftlichen Bereich verschränkt und der staatlichen Vorsorge mit der Folge überantwortet würden, dass die Staatsorgane auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung einwirkten.<sup>52</sup> Gebilligt wurde mit Blick auf den den politischen Parteien im Wahlkampf eingeräumten Status – die Parteien wirkten, so die seinerzeitige Aussage des BVerfG, an der politischen Willensbildung des Volkes vor allem durch Beteiligung an den Parlamentswahlen mit – nur der Ersatz der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes.<sup>53</sup>

Seit längerem schon geht das Gericht über diese Aussagen hinaus und lässt eine partielle staatliche Finanzierung der Parteien zu; beanstandet wird lediglich die völlig oder überwiegend erfolgende Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs aus öffentlichen Mitteln. Die Parteien wirkten, so die Begründung des BVerfG für seine großzügigere Linie, nicht

---

<sup>50</sup> BVerfG, Beschl. vom 24. Juni 1958, Az. 2 BvF 1/57; BVerfG, Urt. vom 19. Juli 1966, Az. 2 BvF 1/65; BVerfG, Urt. vom 3. Dez. 1968, Az. 2 BvE 1/67 u.a.; BVerfG, Urt. vom 24. Juli 1979, Az. 2 BvF 1/78; BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84; BVerfG, Urt. vom 9. April 1992, Az. 2 BvE 2/89; BVerfG, Urt. vom 26. Okt. 2004, Az. 2 BvE 1/02, 2 BvE 2/02; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12; BVerfG, Beschl. vom 19. Sept. 2017, Az. 2 BvC 46/14 (alle Entscheidungen bei juris).

<sup>51</sup> Hierzu Ipsen (Fn. 41), Rn. 99, 101.

<sup>52</sup> BVerfG, Urt. vom 19. Juli 1966, Az. 2 BvF 1/65, Rn.119 ff., juris; BVerfG, Urt. vom 24. Juli 1979, Az. 2 BvF 1/78, Rn. 81, juris; vgl. auch bereits BVerfG, Beschl. vom 24. Juni 1958, Az. 2 BvF 1/57, Rn. 67, juris.

<sup>53</sup> BVerfG, Urt. vom 19. Juli 1966, Az. 2 BvF 1/65, Rn.147 ff., juris.

lediglich als bloße Wahlvorbereitungsorganisationen, ihre Aufgabe sei nicht allein auf die unmittelbare Wahlvorbereitung gerichtet; die allgemeine, den Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG aufgebene Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes sei nicht hierauf beschränkt. Daher sei die Grenze der Zulässigkeit der staatlichen Finanzierung einerseits nicht in der Erstattung der notwendigen Kosten des Wahlkampfes zu suchen. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien erlaube aber andererseits nur eine Teilfinanzierung, um der Einflussnahme des Staates auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt zu begegnen. Darüber hinaus müssten die Parteien ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren und nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben; durch öffentliche Mittel dürfe den Parteien das wirtschaftliche Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen nicht abgenommen werden. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien werde daher durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen (auch) dann verletzt, wenn durch sie die Parteien der Notwendigkeit entthoben würden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Mitglieder und ihnen nahestehender Bürger zu bemühen; ihre gesellschaftliche Verwurzelung dürfe nicht gefährdet werden.<sup>54</sup>

Daneben weist das BVerfG dem Gebot der Chancengleichheit eine die Parteienfinanzierung begrenzende Wirkung zu. Es ist hiernach unzulässig, eine bestimmte Partei oder Parteiengruppe vor anderen Parteien zu begünstigen,<sup>55</sup> der Wettbewerb zwischen ihnen darf nicht verfälscht, insbesondere dürfen faktisch bestehende Unterschiede nicht verschärft werden.<sup>56</sup> Dies gilt sowohl für die unmittelbare als auch für eine mittelbar durch

---

<sup>54</sup> BVerfG, Urt. vom 9. April 1992, Az. 2 BvE 2/89, Rn. 85, 89 ff., 95, 103 ff., juris; BVerfG, Urt. vom 26. Okt. 2004, Az. 2 BvE 1/02, 2 BvE 2/02, Rn. 98, juris; vgl. bereits BVerfG, Urt. vom 3. Dez. 1968, 2 BvE 1/67 u.a., Rn. 174 ff., juris. Daher dürfe weiter das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an die Parteien zum einen die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht übersteigen, und der Umfang der Staatsfinanzierung müsse sich zum anderen auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich sei und von diesen nicht selbst aufgebracht werden könne („relative“ und „absolute“ Obergrenze der Staatsfinanzierung). Die Kostenerstattung habe schließlich, um den Erfolg der Parteien beim Bürger und somit ihre gesellschaftliche Verwurzelung abzubilden, an den Wahlerfolg und an das Beitrags- und Spendenaufkommen anzuknüpfen; BVerfG, Urt. vom 9. April 1992, Az. 2 BvE 2/89, Rn. 100, 103 ff., juris.

<sup>55</sup> BVerfG, Beschl. vom 24. Juni 1958, Az. 2 BvF 1/57, Rn. 67, juris; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 65, m.w.N., juris.

<sup>56</sup> BVerfG, Urt. vom 9. April 1992, Az. 2 BvE 2/89, Rn. 116 f., juris; BVerfG, Urt. vom 26. Okt. 2004, Az. 2 BvE 1/02, 2 BvE 2/02, Rn. 62, juris.

eine steuerliche Berücksichtigung von Spenden und Beiträgen erfolgende staatliche Finanzierung.<sup>57</sup> Eine (dennoch) unterschiedliche Behandlung der Parteien muss durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt werden.<sup>58</sup>

*(b) Finanzierung der Jugendorganisationen der Parteien*

An die Jugendorganisationen der politischen Parteien gerichtete staatliche Zuwendungen waren Gegenstand einer jüngeren Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg. Das Gericht hatte am Maßstab des Vorbehalts des Gesetzes zu prüfen, ob für die Zahlungen eine spezielle gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich war oder das Haushaltsgesetz diese ausreichend legitimierte. Das Gericht sprach sich für die Erforderlichkeit eines speziellen Gesetzes aus und begründete dies mit der Teilnahme der Jugendverbände am Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes, die derjenigen der politischen Parteien selbst vergleichbar sei (zum Teil seien die Jugendorganisationen der Parteien ohnehin rechtlich-organisatorisch Bestandteile derselben und flössen die Zahlungen daher unmittelbar diesen selbst zu). Die Jugendorganisationen wirkten bei der Erstellung politischer Programme und Zielsetzungen mit und brächten sich in den öffentlichen politischen Diskurs mit ihren Forderungen und Zielen ein; auch gebe es vielfach organisatorische Verflechtungen mit der jeweiligen Mutterpartei und seien Funktionsträger der Jugendorganisationen gleichzeitig deren Mitglieder. Diese würden auch regelmäßig bei der Aufstellung von Bewerberlisten zur Wahl berücksichtigt. Die Jugendorganisationen sprächen im Wahlkampf gezielt junge Wähler an, um für die Mutterpartei und eine Mitgliedschaft in ihr zu werben. Ihnen komme damit ein nicht unerheblicher Einfluss auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt zu.<sup>59</sup>

Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage der Förderung ergebe sich des Weiteren aus dem Umstand, dass die erheblichen Umfang aufweisende Zuwendung erkennbar mit Blick auf die parteipolitische Bindung der Jugendorganisationen gewährt werde.

---

<sup>57</sup> BVerfG, Beschl. vom 24. Juni 1958, Az. 2 BvF 1/57, Rn. 65 ff., juris; BVerfG, Urt. vom 3. Dez. 1968, Az. 2 BvE 1/67 u.a., Rn. 231 ff., juris; BVerfG, Urt. vom 24. Juli 1979, Az. 2 BvF 1/78, Rn. 83 ff., juris; BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, Rn. 104 ff., juris.

<sup>58</sup> BVerfG, Urt. vom 19. Juli 1966, Az. 2 BvF 1/65, Rn. 147 ff., juris; BVerfG, Urt. vom 26. Okt. 2004, Az. 2 BvE 1/02, 2 BvE 2/02, Rn. 62, juris.

<sup>59</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19.11, Rn. 20 ff., juris; ebenso OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. Juli 2016, Az. OVG 6 N 64.15, Rn. 3, juris; vgl. auch VG Bremen, Urt. vom 30. Okt. 2003, Az. 2 K 1791/02, NordÖR 2004, S. 499 ff.

Schließlich müsse der Bedeutung des staatlichen Neutralitätsgebots, das bei der Finanzierung der politischen Parteien als Prinzip der Chancengleichheit seinen Ausdruck finde, Rechnung getragen werden: Insoweit bestehe die Gefahr einer unzulässigen Verzerrung des politischen Wettbewerbs nicht erst, wenn der Staat diesen auf der Ebene der Mutterparteien beeinflusse, sondern in ebensolchem Maße auch dann, wenn er auf deren Jugendverbände einwirke. Im politischen Wettbewerb seien Subventionen für einen oder mehrere Teilnehmer immer gleichheits- und freiheitsrelevant. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Förderung den Boden der Neutralität verlasse und sie politische Äußerungen und Zielsetzungen eines Jugendverbandes einer (verfassungsrechtlichen) Bewertung unterziehe. Eine Regierung, die über die finanzielle Förderung einerseits von ihr politisch nahestehenden sowie andererseits von mit ihr in Konkurrenz stehenden politischen Organisationen entscheide, müsse das staatliche Neutralitätsgebot beachten, um die politische Chancengleichheit der einzelnen Verbände zu wahren. Die gesetzlich zu regelnde Förderung müsse daher alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen angemessen berücksichtigen, der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung tragen und sicherstellen, dass politische Jugendorganisationen von machtpolitisch besetzter, die freie Meinungsbildung behindernder Einflussnahme frei blieben.<sup>60</sup>

#### *(c) Förderung parteinaher Stiftungen*

Das BVerfG hat sich in mehreren Entscheidungen und auch jüngst mit der finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen befasst und diese deutlich von der Finanzierung der politischen Parteien unterschieden: Die Stiftungen und die politischen Parteien verfolgten unterschiedliche, voneinander abgrenzbare Ziele, und die Stiftungen wahrten die notwendige Distanz zu den Parteien und nähmen ihre satzungsgemäßen Aufgaben in organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahestehenden Parteien wahr.

Das BVerfG führt weiter aus, von dem auf die Erringung politischer Macht und deren Ausübung gerichteten Wettbewerb der politischen Parteien hebe sich die Zwecksetzung der Stiftungen deutlich ab. Sie regten die Beschäftigung der Bürger mit politischen Sachverhalten an und böten den Rahmen für eine offene Diskussion politischer Fragen. Hierdurch

---

<sup>60</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19.11, Rn. 27, 34, 38 f., 41, juris; ebenso VG Hannover, Urt. vom 19. März 2014, Az. 11 A 3631/10, Rn. 49 ff., juris.

werde das Interesse an einer aktiven Mitgestaltung des gesellschaftlichen und politischen Lebens geweckt und das dazu notwendige Rüstzeug vermittelt.

Es sei den Stiftungen dagegen verwehrt, in den Wettbewerb der politischen Parteien einzugreifen, indem sie im Auftrag und für die ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe erbrächten, z. B. Kredite an nahestehende Parteien gewährten, Mitgliederzeitschriften ankauften oder verteilten, Werbematerial im Wahlkampf verbreiteten, parteiübergreifende Anzeigen und Zeitungsbeilagen finanzierten, das Stiftungspersonal als Wahlhelfer einsetzten oder geschlossene Schulungsveranstaltungen für aktiv am Wahlkampf Beteiligte durchführten.<sup>61</sup>

Die Gewährung von Globalzuschüssen an politische Stiftungen stelle, so das BVerfG im Ergebnis, vor diesem Hintergrund keine verdeckte Parteienfinanzierung dar und verletze nicht das Recht auf Chancengleichheit. Dies gelte jedenfalls, solange eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen angemessen berücksichtige.<sup>62</sup>

## *(2) Teilnahme staatlicher Organe am politischen Willensbildungsprozess*

Aus dem Demokratieprinzip und dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien werden verschiedene, die Teilnahme staatlicher Organe am politischen Willensbildungsprozess strukturierende, sie legitimierende und begrenzende Folgerungen abgeleitet.

### *(a) Streitbare Demokratie*

Das Grundgesetz hat eine Entscheidung zugunsten einer „streitbaren Demokratie“ getroffen, die in Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 3 GG verortet wird<sup>63</sup> und den Staat darauf verpflichtet, die zentralen Grundwerte der Verfassung zu

---

<sup>61</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, Rn. 105 ff., juris; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 106, juris; BVerfG, Beschl. vom 19. Sept. 2017, Az. 2 BvC 46/14, Rn. 44, juris; vgl. auch VerfGHSaar, Urt. vom 16. April 2013, Az. Lv 15/11, juris.

<sup>62</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, Rn. 132, juris; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 106, juris; ThürOVG, Urt. vom 26. Nov. 2008, Az. 3 KO 363/08, Rn. 40, juris (durch Beschl. des BVerwG vom 5. Juli 2010, Az. 7 C 13/09, juris, für unwirksam erklärt). Das OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. Juli 2016, Az. OVG 6 N 64.15, Rn. 3, juris, hat es im Anschluss an die dargestellte Rechtsprechung des BVerfG offen gelassen, ob die finanzielle Förderung parteinaher Stiftungen durch ein materielles Gesetz zu regeln sei.

<sup>63</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. vom 29. Okt. 1975, Az. 2 BvE 1/75, Rn. 17, m.w.N., juris.

sichern und zu gewährleisten.<sup>64</sup> Gleiches gilt für das Land Brandenburg: Gemäß Art. 1 Abs. 1 LV ist Brandenburg ein Land der Bundesrepublik Deutschland, das damit den Strukturentscheidungen des Grundgesetzes gegenüber und auch dem Gedanken der streitbaren Demokratie verpflichtet ist.<sup>65</sup> Zudem kommt die Entscheidung für eine wehrhafte Demokratie auch in weiteren Bestimmungen der Landesverfassung (Art. 11 Abs. 3, Art. 20 Abs. 2, Abs. 3, Art. 31 Abs. 3 LV) zum Ausdruck.

Als „Schranke des Selbstbestimmungsrechts“ der Parteien bezeichnet,<sup>66</sup> wird diese Grundentscheidung in der Praxis der verfassungsgerichtlichen Judikatur regelmäßig nicht zur Legitimation staatlicher Einwirkungen auf den politischen Willensbildungsprozess allgemein, sondern vor allem dazu herangezogen, die unterhalb der Schwelle des Verbotsverfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG geführte Auseinandersetzung staatlicher Organe mit für verfassungsfeindlich gehaltenen Parteien zu legitimieren und zu begrenzen. Wenn also eine Ungleichbehandlung politischer Parteien, wie gezeigt (s. oben II. 2. d aa) 2)), nur durch zwingende Gründe gerechtfertigt werden kann, kann das Prinzip der streitbaren Demokratie diese Grundlage liefern.

Es steht staatlichen Organen hiernach offen, eine für verfassungswidrig erkannte Partei zunächst in öffentlich geführter Diskussion „durch eine mit Argumenten geführte politische Auseinandersetzung in die Schranken“ zu verweisen,<sup>67</sup> statt unmittelbar ein Verbotsverfahren anstrengen zu müssen. Hierbei sind sachlich gehaltene, auch Werturteile beinhaltende staatliche Meinungsäußerungen Teil der öffentlichen Auseinandersetzung, die betroffene Partei muss sich mit den Mitteln des öffentlichen Meinungskampfes zur Wehr setzen.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 47, juris; BVerfG, Beschl. vom 24. Mai 2005, Az. 1 BvR 1072/01, Rn. 65, juris; BVerwG, Urt. vom 21. Juli 2010, Az. 6 C 22/09, Rn. 24, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 37, 47, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 96; ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 74 f., juris; VerfGHRhPf, Urt. vom 27. Nov. 2007, Az. VGH O 27/07, Rn. 14, juris.

<sup>65</sup> Zum parallelen Verfassungsverständnis in anderen Bundesländern vgl. etwa ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 76, juris; VerfGHRhPf, Urt. vom 27. Nov. 2007, Az. VGH O 27/07, Rn. 14, juris.

<sup>66</sup> BVerwG, Urt. vom 21. Juli 2010, Az. 6 C 22/09, Rn. 24, juris; folgend VG München, Urt. vom 17. Okt. 2014, Az., M 22 K 13.2076, Rn. 24, juris.

<sup>67</sup> BVerfG, Beschl. vom 29. Okt. 1975, Az. 2 BvE 1/75, Rn. 17, juris.

<sup>68</sup> BVerfG, Beschl. vom 29. Okt. 1975, Az. 2 BvE 1/75, Rn. 20, juris; BVerfG, Beschl. vom 20. Febr. 2013, Az. 2 BvE 11/12, Rn. 21, juris; BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 47, juris.

Führen staatliche Stellen diese politische Auseinandersetzung, haben sie ihrerseits die Grenzen zu beachten, die ihnen von Verfassungs wegen gesetzt sind: Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verbietet den staatlichen Stellen „jede staatliche Maßnahme, die den Anspruch der Partei auf die Gleichheit ihrer Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtigt“. <sup>69</sup> Daher ist es untersagt, „eine nicht verbotene Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig verfassungswidriger Zielsetzung und Betätigung zu verdächtigen, wenn ein solches Vorgehen bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass es auf sachfremden Erwägungen beruht“. <sup>70</sup>

### *(b) Öffentlichkeitsarbeit*

#### *(aa) Umfang und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit in der Judikatur des BVerfG*

Die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Organe, <sup>71</sup> zuvörderst die der Regierung, dient der Erhaltung des Grundkonsenses im demokratischen Gemeinwesen und steht der Regierung als integraler Bestandteil der Kompetenz zur Staatsleitung zu. Sie ermöglicht gefestigter Rechtsprechung nach die Darstellung der Politik der Regierung, ihrer Maßnahmen und Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge; diese Kompetenz besteht auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit der Regierung. Begründet wird diese Kompetenzzuweisung mit der Erwägung, eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setze voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können. <sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> BVerfG, Beschl. vom 29. Okt. 1975, Az. 2 BvE 1/75, Rn. 20, juris.

<sup>70</sup> BVerfG, Beschl. vom 20. Febr. 2013, Az. 2 BvE 11/12, Rn. 22, m.w.N., juris; BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 47 f.; VerfGHSaar, Urt. vom 8. Juli 2014, Az. Lv 5/14, Rn. 19, juris; VerfGHRhPf, Urt. vom 27. Nov. 2007, Az. VGH O 27/07, Rn. 17, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 64, juris.

<sup>71</sup> Hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Februar 2015 (Bearb. Hacker) „Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Wahlen“.

<sup>72</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 63 ff., juris; BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 53, juris; BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 40, m.w.N., juris.

Unter eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit ist prinzipiell auch ein Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung und die sie prägenden Elemente<sup>73</sup> zu fassen.<sup>74</sup> Dies gilt auch unterhalb der Grenze des staatlicherseits zu gewährleistenden Schutzes vor verfassungsfeindlichen Bestrebungen durch politische Parteien;<sup>75</sup> das BVerfG hebt gerade auf den vermittels der Öffentlichkeitsarbeit zu erhaltenden Grundkonsens der Gesellschaft ab, der durch diese Grundordnung geprägt wird.<sup>76</sup> Ergänzend kann auf Art. 7a LV (Schutz des friedlichen Zusammenlebens) verwiesen werden.<sup>77</sup> Hiernach schützt das Land das friedliche Zusammenleben der Menschen und tritt der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegen.<sup>78</sup>

Die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit werden vom BVerfG wie folgt bestimmt:

Sie ist zuerst „an die Grundrechte und Recht und Gesetz gebunden (Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG)“, weshalb öffentlichkeitswirksame Äußerungen untersagt sind, die „in

---

<sup>73</sup> „Ordnung, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“; BVerfG, Urt. vom 23. Okt. 1952, Az. 1 BvB 1/51, Leitsatz 2, juris; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 17. Aug. 1958, Az. 1 BvB 2/51, Rn 218, juris.

<sup>74</sup> Vgl. bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 18; *Battis/Grigoleit/Drohse*, Gutachten vom 15. Februar 2013 „Rechtliche Möglichkeiten zur Verstärkung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus“, S. 22 f. „selbstverständlicher Auftrag“, einsehbar unter:

<https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>;

*Battis*, Gutachten „Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes ‘Demokratieförderung’, S. 10 f., einsehbar unter:

<https://www.demokratie-leben.de/wissen/gutachten-zur-schaffung-eines-bundesgesetzes-demokratiefoerderung.html>;

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 31), S. 6 f. Zur Bundeszentrale für politische Bildung BVerfG, Urt. vom 17. Aug. 2010, Az. 1 BvR 2585/06, Rn. 23, juris.

<sup>75</sup> ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 71, juris; vgl. auch VerfGHRhPf, Urt. vom 27. Nov. 2007, Az. VGH O 27/07, Rn. 14, juris.

<sup>76</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. vom 24. Mai 2005, Az. 1 BvR 1972/01, Rn. 58, juris; VerfGHSaar, Urt. vom 8. Juli 2014, Az. Lv 5/14, Rn. 19, 33, juris.

<sup>77</sup> Vgl. VerfGHSaar, Urt. vom 8. Juli 2014, Az. Lv 5/14, Rn. 19, 33, juris.

<sup>78</sup> Vgl. auch Art. 28 LV, Grundsätze der Erziehung und Bildung.



anderem Zusammenhang als 'Schmähekritik' im Sinne der §§ 185 ff. StGB zu qualifizieren" wären und diffamierend wirken.<sup>79</sup>

Die Öffentlichkeitsarbeit findet hierüber hinaus ihre Grenze in dem staatlichen Neutralitätsgebot. Hiernach ist es den staatlichen Organen mit Rücksicht auf einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung sowie auf die Chancengleichheit der Parteien verboten, sich mit politischen Parteien zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen<sup>80</sup> und so die freie, pluralistische Öffentlichkeit durch regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit zur „staatlichen“ Öffentlichkeit zu pervertieren.<sup>81</sup> Daher endet die zulässige Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls dort, wo die Wahlwerbung beginnt.

Die „auf das Staatsganze bezogene“ Öffentlichkeitsarbeit muss aber bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende Äußerungen und polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden. Die Öffentlichkeitsarbeit darf (auch) nicht durch den Einsatz öffentlicher Mittel den Mehrheitsparteien zu Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen.<sup>82</sup> Anzeichen dafür, dass die Grenze von der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit zur verfassungswidrigen, parteiübergreifenden Einwirkung (in den Wahlkampf) überschritten ist, können unter anderem der Inhalt sowie die äußere Form und Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften sein.

Inhaltlich lasse sich, so das BVerfG, der parteiübergreifende Charakter einer solchen Veröffentlichung daran erkennen, dass sich die Bundesregierung als eine von bestimmten Parteien getragene Regierung darstelle, offen oder verdeckt für sie werbe oder sich mit nega-

---

<sup>79</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 41 f., 68, juris.

<sup>80</sup> BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1767/82, Rn. 53 f., m.w.N., juris; HessVGH, Beschl. vom 11. Juli 2017, Az. 8 B 1144/17, Rn. 30, juris.

<sup>81</sup> Häberle, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zwischen Parteien- und Bürgerdemokratie, JZ 1977, S. 361, 366.

<sup>82</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 68 bis 72, juris; BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 53 f., juris; BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 4/13, Rn. 8, juris; BVerfG, Beschl. vom 10. Juni 2014, Az. 2 BvE 4/13, Rn. 25, juris; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 2015, 2 BvQ 39/15, Rn. 12, juris.

tivem Akzent oder gar herabsetzend über die Oppositionsparteien und deren Wahlbewerber äußere.<sup>83</sup>

Da die Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiergreifender Einwirkung im Einzelfall schwierig sein könne, so das BVerfG, soll eine „ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen“ Voraussetzung der Annahme eines Verfassungsverstößes sein.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 71 f., Rn. 117, juris: „Soweit in den Anzeigen auf kritische Stellungnahmen der Opposition angespielt wird, geschieht das mit abwertendem Unterton. Sie werden als gefährliche ‘Schwarzmalerei’, als Versuche, ‘das Vertrauen zu dieser Regierung zu untergraben’ und als ‘Jeremiade’(...) abgetan oder (...) als durch Tatsachen widerlegt gekennzeichnet.“. Vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 62, juris („Die Texte sind neutral gehalten. Sie sind in keinen unmittelbaren Bezug zur Opposition gestellt.“).

<sup>84</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 87, juris. Dieses – in der Literatur deutlich kritisierte (*Murswiek*, Der Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Öffentlichkeitsarbeit, DÖV 1982, S. 529, 531, 535 ff.; zustimmend *Hufen*, Legitimität und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen, LKRZ 2007, S. 41, 47) – Erfordernis ist in der Folge vom BVerfG nicht mehr explizit aufgegriffen worden, vgl. insbes. BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, juris; BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 2015, Az. 2 BvQ 39/15, Rn. 9, juris. Übernommen worden ist es dagegen zum Teil in der Landesverfassungsgerichtlichen Judikatur: Das LVerfGSaAn, Urt. vom 22. Febr. 1996, Az. LVG 8/95, LVerfGE 3, 261, 273 f., hat die vom BVerfG aufgestellten Kriterien u.a. dahin verstanden, die beanstandete Maßnahme müsse für den Betroffenen erheblich sein, was der Fall sei, wenn er herabgesetzt werde oder eine Fortsetzungs- oder Wiederholungsgefahr bestehe. Der VerfGHSaar, Urt. vom 26. März 1980, Az. Lv 1/80, NJW 1980, S. 2181, 2183, hat das BVerfG hingegen (einengend) dahin verstanden, dass es sich bei den Kriterien der „Massivität und Häufigkeit“ (lediglich) um solche zusätzlicher Art handele, die im Fall von bei der Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von unzulässiger Wahlwerbung auftretenden Schwierigkeiten heranzuziehen seien. Abzustellen sei im Übrigen vor allem auf inhaltliche Momente (diese werden mit Blick auf die „Artikel und Bilder“ der in Rede stehenden Druckerzeugnisse allerdings nicht weiter ausgeführt). Der BremStGH, Entsch. vom 30. Nov. 1983, Az. St 1/83, DVBl. 1984, S. 221, 224, weist darauf hin, dass das BVerfG einen Sachverhalt zu beurteilen hatte, der wesentlich durch die Bereitstellung und Verteilung großer Mengen von Material gekennzeichnet war. Außerdem habe sich dieses Material fast ausschließlich auf die Darstellung der eigenen Leistungen der Regierung bezogen und sich allenfalls am Rande mit der Opposition befasst. Die Argumentation des BVerfG sei daher stark auf diesen massenhaften Materialeinsatz und die Abgrenzung zur zulässigen Informations-tätigkeit der Regierung konzentriert gewesen. Eindeutige inhaltliche Grenzüberschreitungen durch staatlich verbreitete Druckerzeugnisse hätten dagegen keine eigenständige Berücksichtigung gefunden. Handele es sich um eindeutig parteiergreifende Wahlkampfaussagen, die eine Partei unterstützen und eine andere bekämpfen sollten, sei eine gravierende Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht gegeben, und zwar nicht erst durch das Moment der massenhaften und wiederholten Verbreitung. Schon eine einzige Wahlanzeige der Regierung sei vielmehr verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, ohne dass sie wiederholt werden müsste. Inhaltliche Grenzüberschreitungen müssten nur ein Mindestmaß an Verbreitung gefunden haben. Der StGHBaWü, Urt. vom 27. Febr. 1981, Az. GR 1/80, ESVGH 31, 81, 87, urteilt in zum BremStGH vergleichbarer Weise und differenziert grundlegend wie folgt: Er nimmt an, müsse die Öffentlichkeitsarbeit als Wahlwerbung qualifiziert werden, werde die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen auch dann überschritten, wenn Kosten und Auflagenzahlen keine besonders ins Gewicht fallende Häufung und Massivität erkennen ließen. Publikationen, die Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsbilanzen enthielten und die an sich neutral seien, seien wegen ihrer Verbreitung in der Vorwahlzeit und mit Blick auf ihre Häufung zu beanstanden. Kritisch auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Schleswig-Holstein, „Wahlwerbung durch Regierungsmitglieder“, vom 21. März 2017, Umdruck 18/7581, S. 5 f., das sich den Argumenten des VerfGHSaar anschließt. Einsehbar unter:

Für den vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung ist, dass das BVerfG jedwede staatliche Aussagen (ob willkürlich, polemisch, herabsetzend, mit abwertendem Unterton oder auch nur mit negativem Akzent behaftet), die sich ihren Inhalten nach gegen eine bestimmte (nicht verfassungsfeindliche) Partei richten, als parteiübergreifende, einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der im politischen Wettbewerb stehenden politischen Parteien und damit als verfassungsrechtlich unzulässig qualifiziert.

Dies wird von der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder aufgegriffen. So hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VerfGHRhPf) erst jüngst pointiert ausgeführt, für eine Partei könne von der Kundgabe negativer Werturteile über ihre Ziele und Betätigungen eine ihren Anspruch auf die Gleichheit ihrer Wettbewerbschancen beeinträchtigende Wirkung ausgehen. Die Rücksicht auf einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung sowie auf die Chancengleichheit der Bewerber verbiete es staatlichen Organen, sich vor Wahlen in amtlicher Funktion mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie als Amtsträger zu unterstützen oder zu bekämpfen, sie dürften konkret weder eine positive noch eine negative Wahlempfehlung aussprechen.<sup>85</sup> Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes (VerfGHSaar) hat eine Broschüre, in der eine von einer bestimmten politischen Partei geführte Landesregierung einen für sie positiven Vergleich mit den Leistungen der von der nunmehrigen Oppositionspartei getragenen Vorgängerregierung zog, als einerseits werbende, sich andererseits negativ äussernde und damit unzulässige parteiübergreifende Öffentlichkeitsarbeit bewertet.<sup>86</sup> Ebenso als unzulässig hat schließlich der Staatsgerichtshof Bremen (BremStGH) regierungsamtliche Zeitungsbeiträge, die u. a. eine negative Bewertung des Vorsitzenden einer Oppositionspartei enthielten („Zensurengebung“), qualifiziert.<sup>87</sup>

#### *(bb) Abweichende landesverfassungsgerichtliche Judikatur*

Allerdings wird in der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur, abweichend von der dargestellten Entscheidungspraxis des BVerfG, auch die Auffassung vertreten, staatliche Or-

---

<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/7500/umdruck-18-7581.pdf>.

<sup>85</sup> VerfGHRhPf, Beschl. vom 21. Mai 2014, Az. VGH A 39/14, Rn. 20 f., juris.

<sup>86</sup> VerfGHSaar, Urt. vom 1. Juli 2010, Az. Lv 4/09, Rn. 79 f., juris; ebenso Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Schleswig-Holstein vom 21. März 2017 (Fn. 84), Umdruck 18/7581, S. 12.

<sup>87</sup> BremStGH, Entsch. vom 30. Nov. 1983, Az. St 1/83, DVBl. 1984, S. 221, 223 f., vgl. auch LVerfGSaAn, Urt. vom 22. Febr. 1996, Az. LVG 8/95, LVerfGE 3, 261, 273, das die Möglichkeit der Beeinflussung der „Stimmung für oder gegen eine Partei“ durch amtliche Informationspolitik kritisch bewertet.

gane seien im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit dazu befugt, sich inhaltlich mit den Zielen und Auffassungen politischer Parteien kritisch auseinanderzusetzen, sofern sie nur die Grenze der Sachlichkeit wahren. Folgte man dem, wäre es jedenfalls prinzipiell wohl unbedenklich, dass sich eine Landesregierung mit den Zielstellungen einer politischen Partei kritisch auch dann eingehend befasste, wenn dies nicht der Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen der Partei im Sinne des Prinzips der streitbaren Demokratie diene, sondern lediglich der „Information“ der Öffentlichkeit; bereits diese stellte dann den die Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit rechtfertigenden „zwingenden Grund“ dar.

Der Thüringische Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) hat angenommen, zwar verbiete das aus der Chancengleichheit folgende Neutralitätsgebot eine parteiübergreifende Einmischung im Sinne einer offenen oder versteckten Werbung für einzelne miteinander konkurrierende politische Parteien ebenso wie diffamierende, diskriminierende oder verfälschende Darstellungen; andererseits aber verwehre das Neutralitätsgebot den staatlichen Organen nicht eine sachlich geführte Informationstätigkeit und eine – auch kritische – Auseinandersetzung mit „den Rechtsträgern“,<sup>88</sup> der Regierung sei daher die kritische Auseinandersetzung mit politischen Parteien erlaubt.<sup>89</sup> Zur Begründung verweist der ThürVerfGH auf eine Entscheidung des BVerfG aus dem Jahre 2002,<sup>90</sup> die sich mit Äußerungen der Bundesregierung über die Osho-Bewegung im Hinblick auf das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit und die hier geltenden Voraussetzungen und Grenzen staatlicher Informationstätigkeit befasste.

Der VerfGHSaar hat Äußerungen eines Ministers, die den Feststellungen des Gerichts nach jedenfalls mittelbar eine politische Partei trafen, deswegen als gerechtfertigt qualifiziert, weil der Minister seinem verfassungsrechtlichen Auftrag, die Bildungsziele der Verfassung des Saarlandes zu vertreten, in einer schulischen Veranstaltung nachgekommen sei. Diesen verfassungsrechtlichen Auftrag dürfe er nur in einer Art und in einer Form erfüllen, die das Recht einer nicht verbotenen politischen Partei auf Chancengleichheit nicht in unverhältnismäßiger, nämlich sachfremder, diffamierender oder gar schmähernder Weise beeinträchtige. Es gehöre zur Aufgabe der Regierung im Rahmen ihrer Staatsleitung, durch öffentliche Informationen vor Gefahren zu warnen und den Bürgern die Kenntnisse

---

<sup>88</sup> VerfGHThür, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 101 bis 103, juris.

<sup>89</sup> VerfGHThür, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 38, juris.

<sup>90</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris.

über die verfassungsrechtlichen und ethischen Grundlagen einer freiheitlichen Demokratie zu vermitteln. Befasse sich das staatliche Informationshandeln mit dem Gebaren einer politischen Partei, seien ihm zwar besondere Grenzen gesetzt, weil stets die Gefahr bestehe, dass staatliche Organe ihre finanzielle, organisatorische oder informationelle Macht missbrauchten, ihnen widerstreitende Meinungen und oppositionelle Gruppierungen zu unterdrücken und ihre eigene Macht zu sichern. Der Staat und seine Organe seien aber nicht gehindert, sich mit Fragen des Auftretens und der weltanschaulichen Ausrichtung einer politischen Partei oder ihrer Anhänger überhaupt zu befassen. Ansonsten, so das Gericht, sei beispielsweise schon eine öffentliche Darstellung der Absicht von Verfassungsorganen, Anträge auf ein verfassungsrechtliches Verbot einer politischen Partei zu stellen und ihre notwendigerweise wertende Begründung gar nicht möglich. Das aber sei gerade Voraussetzung einer offenen und transparenten Debatte über politische und verfassungsrechtliche Vorhaben. Der Staat und seine Organe dürften sich lediglich nicht verfälschend, diskriminierend oder diffamierend zu politischen Parteien äußern.<sup>91</sup>

#### *(cc) Stellungnahme*

Sowohl der ThürVerfGH als auch der VerfGHSaar ziehen die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit zu weit, lassen diese jedenfalls unscharf werden. Der ThürVerfGH beruft sich für seine recht apodiktisch gehaltene Aussage, der Staat dürfe sich auch „kritisch“ mit politischen Parteien auseinandersetzen, auf das BVerfG, das aber in der bezogenen Entscheidung, die im Übrigen nicht politische Parteien, sondern religiöse oder weltanschauliche Gruppierungen betraf und die staatliche Informationspolitik letztlich am Verhältnismäßigkeitsprinzip maß, deutlich (anders) differenziert. Das BVerfG bestätigt zwar, der neutrale Staat sei befugt, das „tatsächliche Verhalten“ einer religiösen oder weltanschaulichen Gruppierung oder das ihrer Mitglieder nach weltlichen Kriterien zu beurteilen, selbst wenn dieses Verhalten letztlich religiös motiviert sei; auch sei es staatlichen Verantwortungsträgern nicht von vornherein verwehrt, das Parlament und die Öffentlichkeit über religiöse und weltanschauliche Gruppen und ihre Tätigkeit entsprechend zu informieren und sich mit ihnen auch kritisch auseinanderzusetzen. Zulässig sei eine zurückhaltend-neutrale Bewertung religiös-weltanschaulicher Vorgänge und Verhaltensweisen. Demgegenüber stellt das BVerfG aber sehr klar, dass sich eine derartige staatliche Öffentlichkeitsarbeit nicht auf die religiösen oder weltanschaulichen Ansichten der Grundrechtsträger selbst

---

<sup>91</sup> VerfGHSaar, Urt. vom 8. Juli 2014, Az. Lv 5/14, Rn. 33 ff., juris.

beziehen darf. Die Regelung genuin religiöser oder weltanschaulicher Fragen, die partei-ergreifende Einmischung in die Überzeugungen, die Handlungen und in die Darstellung Einzelner oder religiöser und weltanschaulicher Gemeinschaften seien dem Staat untersagt. Weder dürften von ihm bestimmte Bekenntnisse – etwa durch Identifikation mit ihnen – privilegiert noch andere um ihres Bekenntnisinhalts willen – beispielsweise durch Ausgrenzung – benachteiligt werden. Das Neutralitätsgebot bedinge, dass sich der Staat im Umgang mit Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften besondere Zurückhaltung auferlege.<sup>92</sup>

Auf diese Aussagen des BVerfG lässt sich die weite Grenzziehung des ThürVerfGH zur Zulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit nicht recht stützen. Soweit die von ihm als zulässig erachtete „kritische“ Auseinandersetzung mit Parteien eine deren politischen Zielstellungen betreffende und damit diese auch bewertende Komponente beinhaltet, was in der Praxis kaum anders vorstellbar ist, wäre dies mit der vom BVerfG untersagten Einmischung in die Überzeugungen religiöser oder weltanschaulicher Gemeinschaften vergleichbar und damit unzulässig. Allerdings ist zuzugestehen, dass auch die Aussagen des BVerfG die letzte Trennschärfe vermissen lassen.

Der VerfGH Saar fasst methodisch, vom Ausgangspunkt der Pflicht des Staates zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kommend, die beiden Gründe, die ein staatliches Einwirken auf den politischen Willensbildungsprozess respektive auf die Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich legitimierenden können, nämlich zum einen der Schutz vor verfassungsfeindlichen Parteien und zum anderen die Öffentlichkeitsarbeit, zusammen und ergänzt sie um die staatliche Befugnis zur Warnung vor Gefahren<sup>93</sup>.

Die der Regierung gestellte Aufgabe der Staatsleitung umfasst die Öffentlichkeitsarbeit, und hieraus ist ein Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung und die sie prägenden Elemente gerechtfertigt; hierneben können verfassungsfeindliche Parteien – gerade auch argumentativ – unter Berufung auf das Prinzip der streitbaren Demokratie

---

<sup>92</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, Rn. 53 f., 91, 94, juris.

<sup>93</sup> Vgl. hierzu etwa Küster, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), Grundgesetz, 11. Aufl. 2016, Vor Art. 62 Rn. 9; kritisch Schoch, Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, NVwZ 2011, S. 193 ff; ders. Amtliche Publikumsinformation zwischen staatlichem Schutzauftrag und Staatshaftung, NJW 2012, S. 2844 ff.

bekämpft werden. Der öffentlichen Gewalt ist jedoch, die dargestellte Judikatur des BVerfG zugrundegelegt, jede unterschiedliche Behandlung nicht verfassungsfeindlicher Parteien, durch die ihre Chancengleichheit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb beeinträchtigt wird, verfassungskräftig versagt (grundsätzliches Differenzierungsverbot); gerade solches aber wäre Konsequenz der vom VerfGHSaar akzeptierten staatlichen Auseinandersetzung mit der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei.

Das Argument des VerfGHSaar, eine inhaltliche Befassung müsse schon deshalb zulässig sein, weil anderenfalls die öffentliche Kommunikation eines befürworteten Verbotsantrags nicht möglich sei, trägt nicht. Staatlichen Organen ist es der Rechtsprechung des BVerfG nach unbenommen, gerade in diesen Fällen die Auseinandersetzung mit der jeweiligen Partei zu führen und eine entsprechende Informationspolitik zu betreiben, für die dann auch nur die Grenzen des Willkürverbots und des Sachlichkeitsgebots gelten. Hieraus kann aber nicht gefolgert werden, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Zielen und Standpunkten politischer Parteien auch in den Fällen zulässig ist, in denen es nicht um die Frage ihrer Verfassungsfeindlichkeit geht.

Entsprechend hat das BVerfG ausgeführt:

„So hat der Senat für die Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung von einem (unzulässigen) parteiübergreifenden Einwirken auf den Wahlkampf Kriterien entwickelt, mit denen verhindert werden soll, dass die Öffentlichkeitsarbeit durch Einsatz öffentlicher Mittel den die Regierung tragenden Parteien zu Hilfe kommt und die Oppositionsparteien bekämpft (vgl. BVerfGE 44, 125, 148 ff.). Geht es bei dieser Fallgestaltung in erster Linie darum, den Prozess der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung des Volkes gegenüber vom Informationsinteresse der Öffentlichkeit nicht gedeckten Einflussnahmen der Bundesregierung zugunsten der sie tragenden Parteien abzuschirmen, sind die verfassungsrechtlichen Grenzen negativer Werturteile in den Verfassungsschutzberichten des Bundesministeriums des Innern von einem anderen Ausgangspunkt her zu bestimmen. Derartige Werturteile sind *im Rahmen der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung* grundsätzlich zulässig; die betroffene Partei kann sich im Kampf um die öffentliche Meinung dagegen zur Wehr setzen (vgl. BVerfGE 40, 287, 291 ff.). Sie werden erst dann unzulässig, wenn sie auf sachfremden Erwägungen beruhen und damit den Anspruch der betroffenen Partei auf gleiche Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 40, 287, 293). Diesen Ansatz hat der Senat auch für die Beteiligung staatlicher Stellen an der öffentlichen Auseinandersetzung über die Einleitung eines gegen die Antragstellerin gerichteten Verbotsverfahrens aufgegriffen und ausgesprochen, dass das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit als ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Grundordnung es staatlichen Stellen verwehrt, eine nicht verbotene politische Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig verfassungswidriger Zielsetzung und Betätigung zu verdächtigen, wenn ein solches Vorgehen bei verständi-

ger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass es auf sachfremden Erwägungen beruht (...).“<sup>94</sup>

Das BVerfG trennt hier ersichtlich zwischen den der Öffentlichkeitsarbeit gesetzten Grenzen einerseits und den hiervon zu unterscheidenden Möglichkeiten der Bekämpfung verfassungsfeindlicher Parteien andererseits.

In seiner Entscheidung zur Äußerungsbefugnis einer Bundesministerin stellt das BVerfG zudem heraus, dass die Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit nicht das Willkürverbot darstellt, sondern eine umfassende verfassungsgerichtliche Kontrolle stattfinden muss:

„Die Geltung und Beachtung des aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Neutralitätsgebots durch die Bundesregierung und ihre Mitglieder sind durch das Bundesverfassungsgericht überprüfbar. Auch wenn die Bundesregierung als solche am Wettbewerb zwischen den politischen Parteien nicht teilnimmt, wirkt das Regierungshandeln (...) in erheblichem Umfang auf die Willensbildung des Volkes ein. Die Mitglieder der Bundesregierung sind regelmäßig in den politischen Meinungskampf einbezogen. Die Bundesregierung selbst verfügt aufgrund ihrer Ressourcen und Machtbefugnisse über die Möglichkeit, durch intensive Informations- und Öffentlichkeitsarbeit die politische Meinungsbildung zu beeinflussen. Daher bedarf die Beachtung des aus dem Recht der politischen Parteien auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb folgenden Neutralitätsgebots *uneingeschränkter* Kontrolle. Angesichts der verfassungsrechtlichen Stellung der Bundesregierung und dem sich daraus ergebenden Risiko für die politischen Parteien ist für eine *Reduktion des Kontrollmaßstabs auf willkürliche Verletzungen des Neutralitätsgebots kein Raum*.“<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> BVerfG, Urt. vom 10. Juni 2014, Az. 2 BvE 4/13, Rn. 26, juris (Hervorhebung nicht im Original); BVerfG, Beschl. vom 20. Febr. 2013, Az. 2 BvE 11/12, Rn. 21 f., juris; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 66, juris: „Die beanstandete Äußerung beschränkt sich auch nicht auf eine Information über von der Antragsgegnerin vertretene Positionen oder Strategien oder deren Bewertung als verfassungsfeindlich. Die Frage der internen Zuständigkeitsverteilung bei der Wahrnehmung der Aufgabe der Bundesregierung, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen, kann daher dahinstehen. Die beanstandete Äußerung der Antragsgegnerin reicht über die Wahrnehmung dieser Aufgabe hinaus, indem sie eine konkrete Aufforderung zu einem bestimmten Verhalten bei der Landtagswahl in Thüringen am 14. September 2014 enthält, das Ziel einer Verhinderung des Einzugs der Antragstellerin in den Landtag vorgibt und das Engagement der Antragsgegnerin zur Erreichung dieses Ziels ankündigt. Insoweit handelt es sich um ein parteiergreifendes Einwirken zulasten der Antragstellerin in den Landtagswahlkampf in Thüringen“. Vgl. auch ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 71, juris: „Die Grenzen der Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit wurden darüber hinaus auch durch den Aufruf überschritten, das ‘Bündnis gegen Rechts’ zu unterstützen. Von dieser Kompetenz sind gewiss Aufrufe gedeckt, allgemein Initiativen zu unterstützen, die für den Schutz der freiheitlichen und demokratischen Ordnung eintreten (Vergabe von Preisen für Demokratie; Schülerwettbewerbe etc.). Es muss dann aber gewährleistet sein, dass diese Initiativen nicht auf eine bestimmte Partei zielen.“

<sup>95</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 62 f., juris (Hervorhebungen nicht im Original).



Angesichts der Unschärfe, zu der die angeführte Judikatur des ThürVerfGH und des VerfGHSaar bei der Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit führt, und der Forderung des BVerfG, das Gebot der Chancengleichheit streng formal zu verstehen, sollte im Ergebnis prinzipiell eine gezielte inhaltliche Auseinandersetzung staatlicher Organe mit den Zielen und Standpunkten politischer, nicht verfassungsfeindlicher Parteien zu unterbleiben haben.

Dies entspricht auch der in der verwaltungsgerichtlichen Judikatur erkennbaren Linie. Diese hat in jüngerer Zeit mehrfach gezielt gegen politische Parteien gerichtete staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit qualifiziert.

So hat etwa der HessVGH den Aufruf eines Oberbürgermeisters „AfD? AUSLADEN!“, der im Zusammenhang mit einer Veranstaltung eines Wirtschaftsclubs getätigt und mit der Äußerung verbunden worden war, die ganze Aktion gebe „völlig unnötig den Rechtspopulisten eine Plattform“ und werfe einen „Schatten“ auf „unsere liberale Stadt“, als Verstoß gegen das Neutralitätsgebot bewertet, da der Oberbürgermeister sich „eindeutig gegen die Antragstellerin positioniert“ und „parteiergreifend in den politischen Meinungskampf und -wettbewerb im Allgemeinen eingegriffen“ habe.<sup>96</sup>

Das VG Köln hat die gegen eine Partei (die AfD) gerichtete Aussage eines Oberbürgermeisters, die Partei sei zum Sammelbecken für Propagandisten von Ausgrenzung und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland geworden, unterstützenwert seien alle, die mit demokratischen und friedlichen Mitteln ihre Stimme gegen Rassismus, Antisemitismus und Ausgrenzung erheben, als eine herabsetzende und zulasten der Partei in den politischen Wettbewerb eingreifende Äußerung qualifiziert, die gegen das staatliche Neutralitätsgebot verstoße.<sup>97</sup>

Das VG Berlin hat den in einer Pressemitteilung enthaltenen Hinweis eines Berliner Bezirksamtes auf eine Veranstaltung eines privaten Dritten, die der „politischen Einordnung der AfD“ diene und in der schwerpunktmäßig „Handlungsansätze, wie mit der AfD in Bezug auf den kommenden Wahlkampf umzugehen ist“ bzw. „Strategien zum Umgang mit den Inhalten der AfD“ diskutiert werden sollten, als einen unzulässigen, einseitig zulasten

---

<sup>96</sup> HessVGH, Beschl. vom 11. Juli 2017, Az. 8 B 1144/17, Rn. 31, juris.

<sup>97</sup> VG Köln, Beschl. vom 30. März 2017, Az. 4 L 750/17, Rn. 73 f., 76, 86, juris.

der Partei gehenden Eingriff in den seinerzeit anstehenden Wahlkampf gewertet; die Veranstaltung sei gegen die Antragstellerin und ihre Ziele ausgerichtet.<sup>98</sup>

Wiederum das VG Köln hat schließlich erst jüngst den Aufruf eines Bürgermeisters, sich gegen die politischen Inhalte einer politischen Partei (der AfD) einzusetzen, als Eingriff in den politischen Wettbewerb und als Verstoß gegen die Neutralitätspflicht und das Gebot der Chancengleichheit untersagt.<sup>99</sup>

Schließlich hat sich auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages zu der Problematik wie folgt geäußert:

„Diese Maßstäbe für die unmittelbare Äußerung staatlicher Stellen zu mutmaßlich verfassungswidrigen Parteien lassen sich auf die Zulässigkeit der hier untersuchten staatlichen Unterstützung übertragen: Die Förderung von Aktionen und Projekten, die sich explizit gegen bestimmte Parteien richten, sind nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als es sich um die sachliche Erörterung von deren verfassungswidriger Zielsetzung und Betätigung handelt. Der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit muss dabei ‘verständlich’, darf also nicht abwegig sein. Im Umkehrschluss ist eine Förderung von Aktionen, die sich gegen Parteien richten, bei denen der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit nicht naheliegt, nicht gerechtfertigt. Problematisch erscheint insoweit die Förderung von Aktionen gegen sog. populistische Parteien, deren Verfassungswidrigkeit i.S.d. Art. 21 Abs. 2 GG nicht ernsthaft erwogen wird. Dem Staat bleibt es zwar unbenommen, die Verbreitung von Wertvorstellungen zu fördern, auf denen die freiheitliche demokratische Grundordnung beruht (s.o.). Derartige Aktionen dürfen sich aber nicht gezielt gegen bestimmte Parteien richten, wenn diese nicht für verfassungswidrig erachtet werden. Dies wäre ein Verstoß gegen die staatliche Neutralitätspflicht. Zu beachten ist, dass das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit selbst ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Grundordnung ist und insoweit die Gefahr besteht, dass sich die wehrhafte Demokratie ‘gegen sich selbst’ wendet“.<sup>100</sup>

*(dd) Wahlkampfbezug*

Der Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes mündet in parlamentarische Wahlen, die als Grundakt demokratischer Legitimation in höchstem Maße der Integrität bedürfen. In einem freiheitlichen Staat, in dem der Mehrheitswille in den Grenzen der Rechtsstaatlichkeit entscheidet, müssen Minderheiten die Möglichkeit haben, zur Mehrheit zu werden. Demokratische Gleichheit fordert, dass der jeweils herrschenden Mehrheit und der oppositionellen Minderheit bei jeder Wahl aufs Neue grundsätzlich die gleichen Chan-

---

<sup>98</sup> VG Berlin, Beschl. vom 10. Mai 2016, Az. 2 L 235.16, Rn. 9, juris.

<sup>99</sup> VG Köln, Beschl. vom 12. Okt. 2017, Az. 4 L 4065/17, Rn. 24 ff., juris.

<sup>100</sup> Siehe Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 31), S. 9 f.

cen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offengehalten werden.<sup>101</sup> Den Staatsorganen ist es daher verwehrt, durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, sich mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen; insbesondere haben sie es zu unterlassen, die Entscheidung des Wählers durch Werbung zu beeinflussen.<sup>102</sup> Ergreift der Staat dennoch Partei, verletzt er das Recht auf Chancengleichheit der Parteien.<sup>103</sup>

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Aussagen unterwirft das BVerfG staatliche, meinungsbildende Maßnahmen einer besonders kritischen Prüfung, je näher diese an den Zeitpunkt der Wahl heranrücken und spricht von einer „besonderen staatlichen Neutralitätspflicht in der Vorwahlzeit“.<sup>104</sup>

Daher hat das BVerfG geurteilt, in der Vorwahlzeit trete die Befugnis der Regierung zur Öffentlichkeitsarbeit zunehmend hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes vor den Wahlen nach Möglichkeit von staatlicher Einflussnahme freizuhalten. Im Einzelnen hat das BVerfG ausgeführt, die Grenze, die das Grundgesetz zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Wahlwerbung ziehe, könne in der Vorwahlzeit auch dort überschritten sein, wo sich regierungsamtliche Veröffentlichungen (eigentlich) auf eine sachliche Information des Bürgers beschränken und sich weder durch ihren Inhalt noch durch ihre Aufmachung als Werbemaßnahmen zugunsten eigener Machterhaltung oder für eine politische Partei zu erkennen geben. Auch die bloße Unterrichtung über Leistungen und Erfolge der Regierung, so das BVerfG, entfalte (nämlich) Wirkungen zugunsten der die Regierung tragenden Parteien, was im nahen Vorfeld einer Wahl unzulässig sei. Veröffentlichungen, die sich hingegen im Wesentlichen auf die Wiedergabe des Textes kürzlich

---

<sup>101</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 58, juris; BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 28, juris.

<sup>102</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 49, juris; BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 54, juris.

<sup>103</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 76 bis 78, juris; BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 31 ff., juris.

<sup>104</sup> BVerfG, Beschl. vom 19. März 2014, Az. 2 BvQ 9/14, Rn. 11, juris.

verabschiedeter oder in naher Zukunft in Kraft tretender Gesetze beschränkten, seien dagegen wettbewerbsneutral und durch einen „akuten“ Anlass gerechtfertigt.<sup>105</sup>

Wann die Grenze verfassungsrechtlich zulässigen Verhaltens überschritten, der Einfluss derartiger Veröffentlichungen auf die politische Meinungsbildung der Wähler also verfassungsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt werden kann, lässt sich, so das BVerfG, nicht allgemeingültig festlegen, sondern ist abhängig von Zahl und Umfang der Maßnahmen, der Nähe des Wahlzeitpunktes und der Intensität des Wahlkampfes. Je näher die Veröffentlichungen an den Beginn der „heißen Phase“ des Wahlkampfes heranrücken, desto weniger können Auswirkungen auf das Wahlergebnis ausgeschlossen werden, so die Quintessenz des BVerfG. Einen genauen Zeitpunkt, von dem an das vom BVerfG apostrophierte „Gebot äußerster Zurückhaltung strikt zu beachten“ ist, gibt das Gericht nicht an, verweist jedoch als „Orientierungspunkt“ auf den Tag, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt (§ 16 BWahlG).<sup>106</sup>

### **cc) Spezifische Folgerungen für die Fördermittelvergabe an private Dritte**

Verfassungsgerichtliche Judikatur zu der hier interessierenden Frage der an eine Förderung sonstiger, politisch agierender Dritter zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen fehlt, wie bereits gesagt, weitgehend. Das BVerfG hat seine zur Förderung parteinaher Stiftungen ergangene Rechtsprechung in einer jüngeren Entscheidung nur, aber

---

<sup>105</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 76 f., juris; BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 55, juris.

<sup>106</sup> BVerfG, Beschl. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 77 f., juris (kritisch *Schürmann*, Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf – kritische Anmerkungen zu den Müllkampagnen-Urteilen des NRWVerfGH, NVwZ 1992, S. 852, 855); BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 55 f., juris; BVerfG, Beschl. vom 19. März 2014, Az. 2 BvQ 9/14, Rn. 11, juris; folgend: VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 25, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 65, m.w.N., juris; VerfGHNRW, Beschl. vom 16. Juli 2013, Az. VerfGH 17/12, S. 9, abrufbar unter:

[www.vgh.nrw.de/entscheidungen](http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen);

StGHBaWü, Urt. vom 27. Febr. 1981, Az. GR 1/80, ESVGH 31, 81, 86 (fünf bis sechs Monate). Auf eine Frist von fünf Monaten hatten sich in Reaktion auf das Urteil des BVerfG vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, die Sprecher der Bundesregierung und der Landesregierungen geeinigt, vgl. BVerfG, Urt. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 13, juris (BT-DrS. 9/2184, S. 12). Der VerfGHSaar, Urt. vom 1. Juli 2010, Az. Lv 4/09, Rn. 75, juris, hat die Vorwahlzeit als einen Zeitraum von drei Monaten vor der Wahl umfassend bestimmt. Unter Hinweis auf obergerichtliche Rechtsprechung für eine Frist von sechs Wochen vor dem Wahltermin: Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Februar 2015 (Bearb. *Hacker*) (Fn. 71), S. 11. Auf das Land Brandenburg bezogen ist die gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 3 LV durch den Präsidenten des Landtags vorzunehmende Bestimmung des Tags der Wahl des Landtags Brandenburg für die letzte Landtagswahl vom 14. September 2014 am 5. Dezember 2013 erfolgt (GVBl. I 2013, Nr. 44 vom 10. Dezember 2013).

immerhin in Ansätzen abstrahiert und für die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte allgemein angenommen, selbst wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweise, könne nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass durch ihre Zuweisung in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen werde. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Mittel Institutionen zugewendet würden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig seien, ihre Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahrten. In derartigen Fällen müsse gesondert dargelegt werden, dass die Zuweisung der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in das Prinzip der Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG führe.<sup>107</sup>

Zieht man die bei der Darstellung des Demokratieprinzips und des Gebots der Chancengleichheit und die hieraus für die Förderung der politischen Parteien, ihrer Jugendorganisationen sowie der parteinahen Stiftungen einerseits, die bei der Betrachtung der an die staatliche Einflussnahme auf den politischen Willensbildungsprozess andererseits gewonnenen Erkenntnisse zusammen, können folgende Maßstäbe gebildet werden, an denen sich die Förderung privater Dritter, die am Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung teilnehmen, ausrichten und letztlich im Sinne einer Gesamtwürdigung einordnen und bewerten lässt.

#### *(1) Legitimierender Grund der Förderung*

Mit Blick auf das Demokratieprinzip, das die prinzipielle Staatsfreiheit des öffentlichen, sich vom Volk zum Staat hin vollziehenden Meinungs- und Willensbildungsprozesses erfordert, ist für die Förderung privater Dritter, die am Prozess der politischen Willensbildung teilnehmen, wegen der hiermit einhergehenden staatlichen Einflussnahme auf diesen Prozess zuallererst das Bestehen eines diese legitimierenden Grundes vorauszusetzen. Es ist den staatlichen Organen nicht freigestellt, sich am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen. Als ein derartig legitimierender Grund kommt die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Betracht, die durch einen privaten Dritten unterstützt und/oder verstärkt werden kann.

---

<sup>107</sup> BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 66, juris.

Ist mit einer Fördermaßnahme auch eine Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit der Parteien verbunden, kommt als legitimierender Grund (letztlich nur) das Prinzip der streitbaren Demokratie in Betracht.<sup>108</sup>

(2) *Bedeutung der Förderung für den Meinungs- und Willensbildungsprozess, Wahlrelevanz*

Ebenfalls aus dem Demokratieprinzip ist die Folgerung abzuleiten, dass die Zulässigkeit einer Förderung nach Maßgabe ihrer inhaltlichen Ausrichtung und der mit der Tätigkeit des Zuwendungsempfängers verbundenen Wirkungen beurteilt werden kann.

So sind solche meinungsbildenden Betätigungen, die keine für den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zentralen Fragen betreffen und/oder keine oder allenfalls geringfügige Relevanz für parlamentarische Wahlen aufweisen,<sup>109</sup> eher unproblematisch.

Gleiches gilt für die Förderung von Dritten, deren Zielsetzung auf eine Stärkung oder Wahrung der für den gesellschaftlichen Grundkonsens maßgeblichen Werte, wie sie vor allem in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung angelegt sind, gerichtet ist („Grundlagenförderung“).

Umgekehrt ist eine Förderung, die auf die Unterstützung oder Bekämpfung in besonderem Maße im aktuellen politischen Streit stehender und insbesondere für Wahlen relevanter Beiträge gerichtet ist („Thematische Förderung“), deutlich stärker rechtfertigungsbedürftig.

Schließlich dürfte die Effektivität der von dem geförderten Dritten geleisteten Beeinflussung des Meinungs- und Willensbildungsprozesses, die (absehbar) mehr oder minder erfolgreiche Teilnahme an der hier jeweils geführten Diskussion, mit in die Betrachtung einzubeziehen sein.

(3) *Parteilpolitische Neutralität*

Wie im Rahmen der Diskussion des streng formal zu verstehenden Prinzips der Chancengleichheit der Parteien und der Grenzen zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ge-

---

<sup>108</sup> Nicht im Blick stehen sonstige Begrenzungen des Gebots der Chancengleichheit (Unterschiede in der Höhe der Parteienfinanzierung, Sperrklauseln bei Wahlen, Leistungen an Parteien – § 5 Abs. 1 Parteiengesetz); vgl. hierzu etwa *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 86 bis 88.

<sup>109</sup> Vgl. etwa die Beispiele bei BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 164 f., juris.

zeigt, ist dem Staat eine parteiübergreifende, werbende, zugunsten oder zulasten einer (nicht verfassungsfeindlichen) Partei wirkende Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess und damit auf den parteipolitischen Wettbewerb (oberhalb der Schwelle bloß reflexhafter Wirkungen)<sup>110</sup> versagt. Dies gilt in Sonderheit für eine Auseinandersetzung gleich welcher Art mit den von einer Partei verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Inhalten und Positionen. Die staatliche Förderung darf den damit vorgezeichneten Boden parteipolitischer Neutralität nicht verlassen, es ist ihr versagt, die hierdurch vorgegebenen Grenzen (zulässiger Öffentlichkeitsarbeit oder des Eintretens im Sinne des Prinzips der streitbaren Demokratie) zu dehnen, und sie darf daher im Ergebnis weder darauf gerichtet sein, das Gebot parteipolitischer Neutralität durch eine Förderung in ihrem Sinne parteipolitisch agierender Dritter auszuhebeln, noch darf sie es hinnehmen, dass Fördermittel zu diesem Zweck eingesetzt werden.

Wie am Beispiel der politischen Stiftungen gezeigt, indiziert dabei zunächst die vom Zuwendungsempfänger vertretene Zielsetzung seiner Tätigkeit die Unbedenklichkeit der Förderung, wenn jene sich deutlich von der der politischen Parteien unterscheidet, sie also nicht auf den parteipolitischen Prozess gerichtet ist, sondern etwa nur eine (offene, wenn auch zielgerichtete) Diskussion über politische Fragen anstoßen und hierfür Raum schaffen will.

Die Förderung gerät dagegen zunehmend mit dem Prinzip der Chancengleichheit der Parteien in Konflikt, je weniger der Zuwendungsempfänger sich einem allgemeinen (Bildungs-)Auftrag verpflichtet fühlt und je intensiver er stattdessen in der Art einer politischen Partei werbend Einfluss auf die politische Willensbildung nimmt oder nehmen möchte.

Gleiches gilt, je stärker sich der Zuwendungsempfänger einer bestimmten politischen Strömung verpflichtet sieht und diese aktiv unterstützt, zumal wenn diese, was regelmäßig der Fall sein wird, von politischen Parteien aufgegriffen wird.

Weiter sind die an die Zulässigkeit der Förderung zu stellenden Voraussetzungen umso höher, je näher ein Zuwendungsempfänger den von einer bestimmten politischen Partei

---

<sup>110</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 62: „Diese Texte sind neutral gehalten. Sie sind in keinen unmittelbaren Bezug zur Opposition gestellt. Zwar können aus einer wertenden Darstellung der Regierungspolitik zu bestimmten Sachfragen Rückschlüsse darauf gezogen werden, wie die Regierung die politischen Vorstellungen der Opposition beurteilt; diese Nebenfolge ist aber nicht zu vermeiden, wenn es überhaupt Öffentlichkeitsarbeit geben soll“ (Unterstreichung nicht im Original).

vertretenen Zielen steht und diese befördert und damit gleichzeitig im Meinungs- und Willensbildungsprozess in Konkurrenz mit politischen Parteien tritt. Gleiches gilt, wenn er sich bewusst gegen eine bestimmte Partei wendet, ohne gezielt zu Gunsten einer anderen Partei zu handeln. Dies gilt umso mehr, wenn der Zuwendungsempfänger einer politischen Partei nicht nur inhaltlich nahesteht, sondern sogar personelle Verquickungen, organisatorische Verbindungen oder (finanzielle) Abhängigkeiten bestehen oder er zu Gunsten einer Partei Dienstleistungen erbringt oder eine Mitarbeit an parteipolitischen Zielstellungen oder Programmen erfolgt, wie dies am Beispiel der Jugendorganisationen aufgezeigt wurde.

Eine Förderung, die wie die Parteienfinanzierung mit Blick auf parteipolitische Bindungen und unter Bewertung politischer Zielsetzungen erbracht wird, hat schließlich alle politischen Grundströmungen zu berücksichtigen, will sie eine Verzerrung des parteipolitischen Wettbewerbs und einen Verstoß gegen das Prinzip der Chancengleichheit der Parteien vermeiden.

Die gezielte Förderung einer politischen Partei mittels eines zwischengeschalteten Zuwendungsempfängers (verdeckte Parteienfinanzierung) ist unzulässig.

Prinzipiell unzulässig ist zuletzt eine Förderung, mit der der Zuwendungsempfänger zugunsten oder zulasten einer Partei Einfluss auf einen Wahlkampf nimmt.

Zielt die Förderung gegen eine für verfassungsfeindlich erachtete Partei und stützt sich also auf das Prinzip der streitbaren Demokratie, unterliegt sie denselben Bindungen, die den staatlichen Organen bei einer eigenen diesbezüglichen Betätigung aufgegeben sind (ausreichende Anhaltspunkte der Verfassungsfeindlichkeit, Willkürverbot).

#### *(4) Staatsnähe des Zuwendungsempfängers*

Je näher der Zuwendungsempfänger dem staatlichen Bereich steht, weil etwa personelle Verquickungen vorliegen oder organisatorische Verschränkungen mit der fördernden Stelle bestehen, desto mehr wird – über die bloße Förderung selbst hinausweisend – von einer dem Staat zuzurechnenden und vor dem Demokratieprinzip noch stärker rechtfertigungsbedürftigen Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess auszugehen sein. Gleiches gilt, wenn gegenüber dem Zuwendungsempfänger staatliche Weisungsrechte bestehen, und auch mit der Mittelvergabe einhergehende Zweckbindungen inhaltlicher Natur, die nicht lediglich auf die Einhaltung geltenden Rechts zielen, können in diese Richtung deuten.



Der Staat belässt es in derartigen Fallkonstellationen nicht bei der (bloßen) Förderung eines Dritten und der hiermit verbundenen mittelbaren Beeinflussung des öffentlichen Willensbildungsprozesses, sondern er nimmt auf diesen noch weitergehenden, womöglich unmittelbaren Einfluss.

#### *(5) Art und Umfang der Förderung*

Schließlich können auch die Art und der Umfang der Förderung Hinweise auf die Erheblichkeit des mit ihr einhergehenden Eingriffs in den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung geben. Wie bereits ausgeführt, begründen hohe staatliche Leistungen prinzipiell die Gefahr einer Abhängigkeit des Zuwendungsempfängers vom Staat und damit verbunden eines stärkeren staatlichen Einflusses auf ihn und auf den politischen Prozess.

In diesem Sinne ist eine regel- und gleichmäßig erfolgende, institutionelle Förderung eher geeignet als eine von Fall zu Fall gewährte Projektförderung; dies gilt jedenfalls dann, wenn die Förderung einen erheblichen Anteil an den gesamten Einkünften des Empfängers ausmacht.

Ähnlich wie im Fall der Parteienfinanzierung kann eine derartige Förderung je nach Lage der Dinge darüber hinaus die Gefahr einer Entkoppelung des Zuwendungsempfängers von seinen gesellschaftlichen Grundlagen begründen, da er nicht mehr oder nur in geringem Maße noch auf die (finanzielle) Unterstützung seiner Mitglieder oder nahestehender Bürger angewiesen ist. Auch hierdurch entsteht ein Bruch in der vom Demokratieprinzip geforderten, vom Volk zum Staat hin ausgehenden Meinungs- und Willensbildung. Der Zuwendungsempfänger wird „etatistischer“.

### **III. Verstoß der Förderung gegen einfaches oder gegen Verfassungsrecht?**

Nachfolgend wird untersucht, ob die Förderung gegen Haushaltsrecht (1.) oder gegen Verfassungsrecht (2.) oder gegen Straf-, Subventions- oder Steuerrecht (3.) verstößt.

#### **1. Kein Verstoß gegen Haushaltsrecht**

Die Förderung des Vereins verstößt nicht gegen Haushaltsrecht.

### **a) Auswahl des Vereins als Zuwendungsempfänger und haushaltsgesetzliche Untersetzung der Förderung**

Bei der Auswahl des Vereins als Zuwendungsempfänger und der hierin zum Ausdruck kommenden thematischen Schwerpunktsetzung ist der Haushaltsgesetzgeber innerhalb der geltenden verfassungsrechtlichen Bindungen grundsätzlich frei, er vermag förderfähige Sachverhalte zu definieren und hierfür Haushaltsmittel in Ansatz zu bringen.<sup>111</sup> Insbesondere kann er Förderschwerpunkte setzen, um auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren, wie etwa auf Herausforderungen, die von gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten, extremistischen Tendenzen ausgehen.<sup>112</sup>

### **b) Art der Förderung und Bestimmung des Zuwendungszweckes**

#### **aa) Institutionelle Förderung**

Bei der Förderung des Vereins handelt es sich erkennbar um eine solche institutioneller Art, die prinzipiell zulässig ist, nicht hingegen um eine auf ein bestimmtes Projekt bezogene. Dies wird ohne weiteres aus den zu dem Haushaltstitel (s. oben II. 1. a) gegebenen „Erläuterungen“ deutlich, die wie folgt lauten:

„Die Mittel sind für die institutionelle Förderung des Vereins ‘Gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit’ bestimmt. Der Verein unterstützt die Tätigkeit des Aktionsbündnisses gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit und übernimmt Aufgaben einer Geschäftsstelle, die bis zum Ende des Jahres 2011 von einer Organisationseinheit des MBJS wahrgenommen wurden“.

Weiter ist dem Haushaltstitel eine „Übersicht über die institutionelle Förderung des Vereins ‘Gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit’“ beigefügt. In dieser wird den in Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben gegliederten Ausgaben des Vereins der entsprechende Zuwendungsbedarf in Höhe der sich aus den beiden Ausgabenparametern ergebenden Summe gegenübergestellt; hieraus werden die entsprechend (in selbiger Höhe von 240.000 €) aufzuwendenden „Zuwendungen des Landes für laufende Zwecke“ abgeleitet. Schließlich ist ein Stellenplan abgebildet, in dem die Soll-Stellenanzahl und die Vergütung der Beschäftigten nach Entgeltgruppen angegeben wird.

---

<sup>111</sup> Vgl. nur ThürOVG, Urt. vom 26. Nov. 2008, Az. 3 KO 363/08, Rn. 29, juris.

<sup>112</sup> Vgl. bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 18.

Die Förderung nimmt es sich damit offenbar zum Ziel, die Kosten zu decken, die dem Verein durch die Errichtung einer zur Unterstützung des Aktionsbündnisses eingerichteten Geschäftsstelle entstehen (Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben).

### **bb) Bestimmung des Zuwendungszwecks**

Die von § 23 LHO vorausgesetzte Bestimmung des Zuwendungszwecks<sup>113</sup> ist erfolgt.

Dies geschieht vorliegend zwar, soweit ersichtlich, nicht durch eine (weitere) Konkretisierung des Zuwendungszwecks außerhalb des Haushaltsplans in Form ausführender Bestimmungen einer Förderrichtlinie, dies ist jedoch prinzipiell unbedenklich. Zum einen werden weder in der LHO noch in den VV-LHO entsprechende Anforderungen (Vorliegen einer Förderrichtlinie als Voraussetzung der Förderung) aufgestellt; zum anderen ist die Auflage einer Förderrichtlinie angesichts des allein in den Genuss der Förderung kommenden Vereins auch nicht etwa erforderlich, um Rechte Dritter zu wahren, in Sonderheit um etwaigen weiteren Interessenten gleiche Chancen auf Erhalt der Förderung einzuräumen.<sup>114</sup>

Der Zuwendungszweck lässt sich durch den in den o.g. „Erläuterungen“ enthaltenen Verweis auf den zu fördernden Verein selbst sowie auf die von diesem zu unterstützende „Tätigkeit des Aktionsbündnisses“ näher erschließen. Mit dieser in den Erläuterungen erfolgenden Inbezugnahme können die satzungsrechtlichen Regelungen des Vereins und die Regelungen der Geschäftsordnung des Aktionsbündnisses zu den jeweiligen Zielen und Aufgaben sowie die hierauf in der (Förder-)Vergangenheit fußende Tätigkeit Anknüpfungspunkte für die nähere inhaltliche Bestimmung des Zuwendungszwecks sein.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Hierzu und zu der allenfalls eingeschränkten Justitiabilität der Vorgaben des § 23 LHO vgl. *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2011, § 23 Rn. 16: Der Zuwendungszweck muss hinreichend bestimmt sein. Hieran sind jedoch keine hohen Anforderungen zu stellen, zumal eine Überlappung mit dem Merkmal des erheblichen Interesses, das an der Aufgabenwahrnehmung durch den Zuwendungsempfänger bestehen muss und für dessen Bestimmung ein weiter Einschätzungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers besteht, gegeben ist.

<sup>114</sup> Vgl. hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 24. März 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 4 f.

<sup>115</sup> So für die Förderung politischer Stiftungen ThürOVG, Urt. vom 26. Nov. 2008, Az. 3 KO 363/08, Rn. 32, juris; vgl. auch BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, Rn. 29, juris: Anknüpfung einer staatlichen Förderung an den in der Satzung ausgewiesenen Zweck des Vereins, der in die Lage versetzt werden sollte, seinen selbstgewählten Aufgaben möglichst wirkungsvoll gerecht zu werden.

Während die Satzung des Vereins dem PBD nicht vorliegt, ist die Tätigkeit des Aktionsbündnisses gemäß § 1 seiner Geschäftsordnung<sup>116</sup> wie folgt ausgerichtet:

### **„§ 1 Aufgabe des Aktionsbündnisses**

Das Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit führt den Kurznamen Aktionsbündnis Brandenburg. Es hat das Ziel, die vielfältigen Bemühungen zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus durch eigene Vorschläge und Maßnahmen zu unterstützen. Das Aktionsbündnis sieht seine Funktion neben den in Brandenburg tätigen Vereinen und Institutionen darin, dass es

1. allen politischen Initiativen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit die grundsätzliche Unterstützung der brandenburgischen Gesellschaft zusichert
2. sich für Gewaltfreiheit, die Achtung der Menschenwürde und demokratisches Engagement einsetzt;
3. seine Stimme erhebt, um moralische Standards zu beschreiben und einzufordern sowie Schritte zu deren Einhaltung vorzuschlagen.

Grundlagen für seine Tätigkeit sind der Beschluss der Landesregierung zur Bildung eines Aktionsbündnisses vom 25. März 1997, der Beschluss der Landesregierung vom 21. März 2000 sowie der Beschluss der Landesregierung zur Überführung der Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses in gemeinnützige Trägerschaft vom 19. Dezember 2011.“

Der Zuwendungszweck ist daher in formeller Hinsicht auf die personelle und sächliche Ausstattung der Geschäftsstelle gerichtet, für die die gewährten Mittel zu verwenden sind; da die Geschäftsstelle schließlich zur Unterstützung des Aktionsbündnisses tätig werden soll, ist er aber hierüber hinausgehend weiter zu fassen und bezieht sich (so nicht wider Erwarten die Satzung des Vereins anderes vorsehen sollte) materiell jedenfalls auf solche Tätigkeiten desselben, die von seiner Geschäftsordnung inhaltlich erfasst werden.

## **2. Kein Verstoß gegen Verfassungsrecht**

Eine Förderung verstößt nach dem oben Gesagten (II. 2. d) mit Blick auf die erforderliche Bindung staatlicher Gewalt sowohl dann gegen das Demokratieprinzip und das Gebot der Chancengleichheit der Parteien, wenn mit ihr selbst unmittelbar in unzulässiger Art und Weise in den politischen Willensbildungsprozess eingegriffen oder eine politische Partei begünstigt oder benachteiligt wird, als auch dann, wenn erst – mittelbar – die geförderte Handlung, so sie staatlicherseits selbst vorgenommen würde, einen Verstoß darstellte und dieser dem Staat zuzurechnen, von ihm zu verantworten ist.

---

<sup>116</sup> <http://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/geschaeftsordnung/>.

Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung ist ausschließlich staatliches Handeln, das sich vorliegend zunächst in der Förderung an und für sich manifestiert. Wenn hierüber hinaus die Verwendung der Fördermittel in den Blick genommen wird, wird nicht das Verhalten des Zuwendungsempfängers, der sich auf Grundrechte, z. B. auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit, berufen kann, bewertet. Vielmehr wird untersucht, ob ein entsprechendes Handeln des Staates selbst verfassungsrechtlich zulässig wäre. Diese Prüfungssystematik resultiert aus der Erkenntnis (s. oben II. 2. d), dass sich der Staat seiner verfassungsrechtlichen Bindungen nicht durch eine in Form einer Förderung erfolgenden „Auslagerung“ der jeweiligen Tätigkeit auf private Dritte entledigen kann. Für das Verhalten eines von ihm geförderten Dritten ist der Staat jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, verfassungsrechtlich nur verantwortlich, wenn es ihm zugerechnet werden kann.

Nachfolgend wird daher zuerst dargestellt, dass die Förderung für sich genommen nicht gegen Verfassungsrecht verstößt (a). In einem zweiten Schritt (b) wird zunächst (aa) untersucht, ob die „Kampagnen“, so das Land sie durchführen würde, verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprächen, was verneint wird. Zuletzt wird aber aufgezeigt (bb), dass der tatsächlich erfolgte Einsatz der Fördermittel für die „Kampagnen“ dem Land (derzeit noch) nicht zuzurechnen ist und daher die Förderung nicht als verfassungswidrig qualifiziert werden kann.

#### **a) Kein Verstoß der Förderung dem Grunde nach gegen Verfassungsrecht**

Betrachtet man die Förderung isoliert dem Grunde nach, das heißt als institutionelle Förderung, die an den Verein ausgereicht wird, damit dieser – vornehmlich als Geschäftsstelle – das Aktionsbündnis unterstützt, und lässt die in Rede stehenden „Kampagnen“ zunächst außer Betracht, kann kein Verstoß gegen Verfassungsrecht festgestellt werden. Es ist von Verfassungs wegen nicht untersagt, derartige zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse staatlich essentiell zu unterstützen.

#### **aa) Verbands- und Organkompetenz**

Die Förderung bewegt sich innerhalb der Grenzen der Verbandskompetenz des Landes und der Organkompetenz des Ministerpräsidenten.

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Zu den genannten staatlichen Befugnissen und Aufgaben, prinzipiell

verstanden als Gesamtheit staatlicher Tätigkeit,<sup>117</sup> rechnen auch Fördermaßnahmen durch die Hingabe von Haushaltsmitteln.<sup>118</sup> Eine spezielle, eine Länderkompetenz ausschließende grundgesetzliche Zuweisung der hier in Rede stehenden Förderinhalte an den Bund ist nicht erfolgt.<sup>119</sup> Die Förderung als solche zielt schließlich auch nicht darauf, Einfluss auf einen kommenden Bundestagswahlkampf zu nehmen,<sup>120</sup> was prinzipiell außerhalb der Kompetenz des Landes stünde, sondern wird nicht anlassbezogen und dauerhaft gewährt.

Wie bereits gezeigt, findet sich die Grundlage der Förderung des Vereins durch den Ministerpräsidenten (die Staatskanzlei) im Haushaltsplan 2017/2018 des Landes Brandenburg, Einzelplan 02 (Ministerpräsidentin, Ministerpräsident und Staatskanzlei), Kapitel 02 010, Titel 684 20 (Zuschüsse für den Verein „Gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“)<sup>121</sup>.

Soweit mit der Förderung zugleich eine mittelbar über die geförderte Institution erfolgende Öffentlichkeitsarbeit des Landes einhergehen soll und einhergeht, eröffnet die Stellung des Ministerpräsidenten ihm (der ihm zugeordneten Staatskanzlei) einen spezifischen, inhaltlich von dem durch die Landesverfassung vermittelten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich bestimmten Handlungsspielraum,<sup>122</sup> zu dem im Rahmen der ihm übertragenen Staatsleitung jedenfalls das Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung und die sie prägenden Elemente rechnet (s. oben II. 2. d bb 2) b)).<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> *Erbguth*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 30 Rn. 32.

<sup>118</sup> BVerfG, Urt. vom 18. Juli 1967, Az. 2 BvF 3/62 u.a., juris, Rn. 115 ff.; *Erbguth* (Fn. 117), Rn. 33 m.w.N.

<sup>119</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, Rn. 85 f., 89, juris.

<sup>120</sup> Zum Verbot der Öffentlichkeitsarbeit von Landes- oder Bundesorganen im jeweiligen „fremden“ Wahlkampf BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 68 f.; VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 26. Hiernach dürfen weder die Verfassungsorgane des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern noch dürfen die Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiübergreifend in den Wahlkampf hineinwirken. Näher unten b aa 2) b).

<sup>121</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) vom 20. Dezember 2016, GVBl. I, Nr. 33.

<sup>122</sup> VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 21, juris; *Hufen*, Legitimität und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen, LKRZ 2007, S. 41, 44 f.

<sup>123</sup> VerfGHRhPf, Urt. vom 27. Nov. 2007, Az. VGH O 27/07, Rn. 15, juris; vgl. auch *Battis/Grigoleit/Drohse*, Gutachten vom 15. Februar 2013 (Fn. 74), S. 41.

## **bb) Kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip und das Gebot der Chancengleichheit der Parteien**

Die Förderung des Vereins verstößt nach Maßgabe der an sie anzulegenden, oben dargestellten Grundsätze (II. 2. d) nicht gegen das Demokratieprinzip oder das Gebot der Chancengleichheit der Parteien. Mit ihr ist zwar eine Einflussnahme auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes verbunden (1); diese ist jedoch durch einen legitimierenden Grund gerechtfertigt (2), und sie hält sich innerhalb der durch die genannten Verfassungsgrundsätze vorgegebenen Grenzen staatlicher Neutralität (3).

### *(1) Einflussnahme auf den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung*

Mit der Förderung nehmen die staatlichen Organe – ähnlich wie es z.B. auch im Bereich der Förderung freier Träger der politischen Bildung geschieht – mittelbar Einfluss auf den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung, da es vornehmliche Aufgabe des geförderten Vereins sein soll, das Aktionsbündnis darin zu unterstützen, sich seinerseits, wie in seiner Geschäftsordnung festgelegt, in der Öffentlichkeit für die Achtung der Menschenwürde, für Gewaltfreiheit und für ein diesbezügliches demokratisches Engagement einzusetzen, politische Initiativen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zu unterstützen und „moralische Standards“ zu befördern.

Der auch diskursiv geführte Kampf gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Fremdenfeindlichkeit und das hierzu spiegelbildliche Eintreten für die Achtung der Menschenwürde berühren Grundlagen der demokratischen Gesellschaft, wie sie in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung angelegt sind. Es handelt sich zugleich um wesentliche gesellschaftspolitische Anliegen, die der hierauf aufsetzenden, um korrespondierende tagesaktuelle Einzelthemen geführten politischen Diskussion die Richtung weisen. Auch die Beeinflussung der Diskussion um die Wahrung der den demokratischen Grundkonsens mitbildenden Voraussetzungen der freiheitlichen Gesellschaft – hier im Sinne ihrer aktiven Bestätigung – kann letztlich nicht vom auf ihnen aufbauenden, einzelne Themen zum Gegenstand nehmenden Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes getrennt werden.

Mit der als „Grundlagenförderung“ zu qualifizierenden Unterstützung des Vereins und damit letztlich des Aktionsbündnisses wird eine sich in diesem Prozess in bestimmter Weise äussernde „Stimme“ gefördert und wird auf diesen somit eingewirkt.

(2) *Rechtfertigung durch legitimierenden Grund: Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung, Artikel 7a Landesverfassung*

Ein Eintreten des Landes selbst für die vom Aktionsbündnis verfolgten Ziele ist als staatliche, gegen „Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“ gerichtete Öffentlichkeitsarbeit vorstellbar und wird in der Staatspraxis des Bundes und des Landes Brandenburg auch entsprechend geübt.<sup>124</sup> Wie bereits gezeigt (oben II. 2. d bb 2) b)), ist eine derartige Öffentlichkeitsarbeit, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung und die sie prägenden Elemente eintritt und damit darauf gerichtet ist, den Grundkonsens der Gesellschaft zu erhalten, verfassungsrechtlich ohne weiteres prinzipiell legitimiert und kann auch mittelbar durch eine entsprechende Förderung geeigneter Dritter geleistet werden.<sup>125</sup> Dies gilt in besonderem Maße vor dem Hintergrund des Art. 7a LV und des hierin verankerten Verfassungsgrundsatzes des Schutzes des friedlichen Zusammenlebens der Menschen durch den Staat sowie des ebenfalls in der Verfassungsnorm an diesen gerichteten Auftrags, der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegenzutreten.<sup>126</sup>

(3) *Keine Verletzung des Demokratieprinzips oder des Gebots der Chancengleichheit*

Mit der Förderung werden auch die der Beeinflussung des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses durch das Demokratieprinzip und das Gebot der Chancengleichheit gesetzten Grenzen nicht überschritten.

---

<sup>124</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen des Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburg“, S. 5 bis 7; einsehbar unter:

[www.tolerantes-brandenburg.de](http://www.tolerantes-brandenburg.de).

<sup>125</sup> So auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 31), S. 6 f.: „Eine auf diese zentralen Grundwerte der Verfassung ausgerichtete ‚Meinungsförderung‘ erscheint zulässig. Die genannten Anforderungen der Ausgewogenheit und rechtsstaatlichen Distanz, die das Bundesverfassungsgericht an die Informationstätigkeiten der Bundeszentrale für politische Bildung gestellt hat, dürften allerdings auch im Rahmen einer solchen Förderung gelten. Diese Einschränkungen und Maßstäbe – Sachlichkeit und Ausgewogenheit der Darstellung, rechtsstaatliche Distanz zu vertretenen Auffassungen – sind letztlich nichts anderes als eine Ausformung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips, das eine Grenze für jegliches staatliches Handeln markiert. In der finanziellen Förderung der genannten Aktionen und Projekte ist nach alledem keine Verletzung des objektiv-rechtlichen Gehalts der Meinungsfreiheit zu sehen, solange diese Maßstäbe eingehalten werden. Mit anderen Worten: Es dürfen nur solche Projekte und Aktionen gefördert werden, die die Gewähr für eine sachliche und ausgewogene Auseinandersetzung mit den bekämpften Auffassungen bieten. Die sachliche und ausgewogene Auseinandersetzung mit Auffassungen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, ist gewissermaßen der verfassungsrechtlich vorgegebene Förderzweck“.

<sup>126</sup> Hierzu Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung, A 3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 7a.



Die Förderung zeichnet sich zunächst nicht durch eine besondere Staatsnähe der Geförderten oder der Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses aus. Der Verein ist auf Grundlage bürgerschaftlichen Engagements gegründet worden und hat gerade eine zuvor durch die Landesregierung selbst mit staatlichen Mitteln dargebotene Unterstützung (des MBS – hier war die Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses zunächst betrieben worden) abgelöst. Das Aktionsbündnis versteht sich als „Netzwerk von landesweit tätigen Organisationen, lokalen Bündnissen und Persönlichkeiten des Landes Brandenburg, die gemeinsam für eine zivilgesellschaftliche Mobilisierung gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit eintreten“. Bei seinen rund 76 Mitgliedern handelt es sich um verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppierungen – insbesondere um Verbindungen von Bürgern je verschiedener Kommunen –, um Umweltverbände, Interessengruppen, Gewerkschaften, Kirchen, Vertreter der gewerblichen Wirtschaft, des Sports, der Kommunen, der Schulen, von Eltern und Schülern und schließlich der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg als einziger Vertreterin des Landes.<sup>127</sup> Dass Weisungsrechte des Landes gegenüber dem Verein oder gar gegenüber dem Aktionsbündnis bestünden, ist nicht ersichtlich, und auch dass an die Förderung weitergehende Vorgaben inhaltlicher Natur, gerichtet auf eine bestimmte Betätigung des Aktionsbündnisses, geknüpft wären, ist nicht erkennbar. Personelle oder organisatorische Verbindungen bestehen (von der Mitgliedschaft der Landesintegrationsbeauftragten im Aktionsbündnis abgesehen) nicht.

Die Art der Förderung, die institutioneller, auf Regelmäßigkeit und Dauer ausgerichteter Natur ist, und ihr durchaus nennenswerter Umfang, der die Einrichtung einer mit drei Vollzeitstellen ausgestatteten Geschäftsstelle ermöglicht, sind dagegen durchaus nicht unerheblich. Insbesondere der Verein selbst dürfte für seine Tätigkeit in hohem Maße, wenn

---

<sup>127</sup> <http://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/aktionsbueundnis/ueber-uns/>;  
Vgl. auch Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“, S. 9, abrufbar unter:  
([http://www.tolerantes.brandenburg.de/media\\_fast/5791/Handlungskonzept.pdf](http://www.tolerantes.brandenburg.de/media_fast/5791/Handlungskonzept.pdf)):

„Im Land Brandenburg arbeitet das Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Seine Aufgabe ist es vor allem, möglichst viele Kräfte der brandenburgischen Gesellschaft in der Auseinandersetzung mit Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zu mobilisieren und zu unterstützen, Aktivitäten und Projekte anzuregen, verschiedene Partner zu vernetzen und über Aktivitäten im Land Brandenburg zu informieren. Das Aktionsbündnis gründet sich auf drei unterschiedlichen Säulen: landesweit tätige, gesellschaftliche Organisationen, die in ihrer Verbandspolitik ein eigenes Profil haben, engagieren sich über ihre Verbandsziele hinaus gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit; lokale Netzwerke und zivilgesellschaftliche Bündnisse; Einzelpersonlichkeiten, die mit ihrem gesellschaftlichen Engagement die Ziele des Aktionsbündnisses verbinden. Das Aktionsbündnis leistet einen wichtigen Beitrag und wird von der Landesregierung als kompetenter Mitstreiter und unabhängiger Kooperationspartner bei der Umsetzung des Handlungskonzepts geschätzt“.

nicht sogar existenziell, von dieser Förderung finanziell abhängig sein. Auf das Aktionsbündnis, das letztlich Nutznießer der Förderung sein soll, trifft dies jedoch nicht, jedenfalls nicht in gleichem Umfange, zu. Dieses könnte angesichts seiner gesellschaftlich breit aufgestellten Mitgliedschaft und der hiermit prinzipiell verfügbaren Strukturen auch ohne eine staatlicherseits finanzierte Geschäftsstelle tätig werden, wenn auch womöglich nicht in gleich effektiver Art und Weise. Es bestehen schließlich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sich das Aktionsbündnis wegen der erhaltenen staatlichen Förderung von seinen gesellschaftlichen Grundlagen gelöst haben könnte.

Die Förderung wahrt schließlich vor allem auch die erforderliche parteipolitische Neutralität. Das Eintreten des Aktionsbündnisses für seine satzungsmäßigen Ziele ist weder positiv einer bestimmten politischen Partei zuzuordnen noch richtet es sich gegen eine solche. Es fehlt der selbst gestellten inhaltlichen Ausrichtung vielmehr vollständig an einem konkreten parteipolitischen Bezug. Ebenso wenig ist das Aktionsbündnis einer bestimmten politischen Strömung verpflichtet, die von ihm propagierten Grundwerte werden vielmehr von allen politischen Lagern geteilt. Es erfolgt dementsprechend keine thematische Positionierung innerhalb der Parteienlandschaft, und das Aktionsbündnis ist auch nicht darauf ausgerichtet, sich werbend für einzelne, parteipolitisch besetzte Themen zu verwenden und insoweit gezielt auf die parteipolitische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Schließlich bestehen keine besonderen organisatorischen, personellen oder finanziellen Verflechtungen mit einer bestimmten politischen Partei, das Aktionsbündnis nimmt nicht teil an der programmatischen Arbeit der Parteien, und es erbringt ihnen gegenüber auch keine irgendwie gearteten Dienstleistungen.

Zuletzt weisen die Förderung und die satzungsmäßige Tätigkeit des Aktionsbündnisses im Allgemeinen keinerlei Wahlkampfbezug auf. Die Förderung wird vielmehr bereits seit dem Jahre 2012 in der hier zur Prüfung gestellten Form gewährt und ist als institutionelle Förderung darauf gerichtet, die Arbeitsfähigkeit des als Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses fungierenden Vereins dauerhaft und unabhängig vom tagesaktuellen (Wahl-)Geschehen herzustellen.

### **cc) Kein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes**

Die Förderung bedarf keines speziellen Gesetzes, sondern kann auf Grundlage des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans erfolgen. Der Vorbehalt des Gesetzes greift vorliegend nicht.

Wie bereits gezeigt (s. oben II. 2. b), bedürfen Zuwendungen eines speziellen Gesetzes, wenn der Staat hierdurch die Freiheits- und Gleichheitssphäre der Bürger berührt oder (mittelbar) Einfluss auf den parteipolitischen Wettbewerb (Gebot der Chancengleichheit) nimmt. Wird der Zuwendungsempfänger – wie die Jugendorganisationen der politischen Parteien – parteipolitisch tätig, bedarf die Förderung eines speziellen Gesetzes.<sup>128</sup> Handelt es sich bei dem Zuwendungsempfänger – wie im Falle der parteinahen Stiftungen – hingegen um rechtlich und tatsächlich von Parteien unabhängige Institutionen, die auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren und von diesen verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele verfolgen, kann die Förderung ohne spezielle gesetzliche Grundlage erfolgen.<sup>129</sup>

Diese Grundgedanken lassen sich auf den vorliegenden Fall übertragen: Wie bereits gezeigt (s. oben bb), wird mit der Förderung weder in illegitimer Art und Weise oder übermäßig in den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess eingegriffen oder wird Einfluss auf parlamentarische Wahlen genommen, noch ist die Tätigkeit des Vereins und des Aktionsbündnisses in irgendeiner Form parteipolitisch ausgerichtet oder gebunden; sie wahrt vielmehr die erforderliche parteipolitische Neutralität.<sup>130</sup>

#### **b) Kein Verstoß der Förderung gegen Verfassungsrecht unter Einbeziehung der „Kampagnen“**

Die Herstellung und Verbreitung des Plakats „Bunt statt Grauland“ sowie der Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ wären zwar, so das Land selbst sie zu verantworten hätte, jeweils mit dem Demokratieprinzip und dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien unvereinbar (aa); da sie aber dem Land nicht zurechenbar sind (bb), verstößt die Förderung letztlich auch bei Berücksichtigung der „Kampagnen“ nicht gegen Verfassungsrecht.

---

<sup>128</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, Rn. 19 ff., 50 bis 52, juris.

<sup>129</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. Juli 2016, Az. OVG 6 N 64/15, Rn. 3, juris. Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. Platter) (Fn. 12), S. 5 bis 8.

<sup>130</sup> Schließlich ist die Förderung auch nicht grundrechtsrelevant, da keine wie im Falle der Jugendorganisationen nachteiligen Wirkungen für konkurrierende Institutionen mit ihr verbunden sind, es nicht um einen Ausgleich zwischen verschiedenen Grundrechtsträgern geht. Hierzu BVerfG, Beschl. vom 27. Nov. 1990, Az. 1 BvR 402/87, Rn. 39, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, Rn. 18, juris.

**aa) Unvereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien**

*(1) Fördermittel kommen sowohl der Broschüre als auch der Plakataktion zugute*

Die ausgereichten Fördermittel sind zunächst sowohl der Herstellung und Verbreitung der Broschüre als auch der des Plakats zugutekommen. Dies ist bezüglich der Broschüre unstrittig. Ihr Impressum weist eine Förderung durch die Koordinierungsstelle Tolerantes Brandenburg explizit aus, und die Landesregierung bestätigt in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 17. Oktober 2017 (LT-Drs. 6/7455; s. oben I. 3.), die Herstellung der Broschüre sei „im Rahmen einer institutionellen Forderung finanziell unterstützt“ worden.<sup>131</sup>

Demgegenüber hat allerdings die Herstellung und Verbreitung der Plakate, soweit feststellbar, finanziell nicht an den Mitteln der institutionellen Förderung partizipiert, sondern ist ganz oder weit überwiegend aus Mitteln der F.C. Flick Stiftung gespeist worden. Dies hat die Geschäftsführerin des Aktionsbündnisses vor dem Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg mitgeteilt,<sup>132</sup> und Entsprechendes lässt sich auch einer Pressemitteilung der Stiftung vom 18. Juli 2017<sup>133</sup> entnehmen, wonach die Förderung der Kampagne „Schöner Leben ohne Nazis“ in einer Höhe von 44.000 € unterstützt wurde.

Jedoch hat sich das Aktionsbündnis in die Herstellung und Verbreitung des Plakats wenn nicht finanziell, so doch tatsächlich unterstützend eingebracht. Diese fand, wie gezeigt, innerhalb der von Aktionsbündnis und Landesjugendring Brandenburg seit dem Jahre 2013 gemeinsam durchgeführten Kampagne „Schöner Leben ohne Nazis“ statt,<sup>134</sup> wurde in diesen Rahmen integriert und logistisch-organisatorisch unterstützt. Dabei ist davon auszugehen, dass, wie nicht zuletzt die Inanspruchnahme der Geschäftsführerin des Akti-

---

<sup>131</sup> Diese wird hier so verstanden, dass es sich um die dem Verein gewährte finanzielle Förderung handelt. Sollte hingegen eine hierüber hinausgehende gezielte Einzelförderung (Projektförderung) ausgereicht worden sein, könnte sich die Beurteilung insbesondere hinsichtlich der Zurechenbarkeit (s. unten bb) entscheidend anders darstellen.

<sup>132</sup> Vgl. Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg vom 11. Mai 2017 (P-AIK 6/31), Top 2, S. 40.

<sup>133</sup> „F.C. Flick Stiftung fördert zum dritten Mal Jugendkampagne ‘Schöner Leben ohne Nazis’; Politische Jugendverbände veröffentlichen Plakat gegen Rechtspopulismus und Neonazis“, einsehbar unter:  
<http://www.stiftung-toleranz.de/wp-content/uploads/2017/07/PM-Flick-Stiftung-Schöner-Leben-ohne-Nazis-2017.pdf>.

<sup>134</sup> <http://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de>.

onsbündnisses für Presseinterviews zeigt,<sup>135</sup> auch Kapazitäten der (geförderten) Geschäftsstelle genutzt worden sind. Damit nahm letztlich auch die Herstellung und der Vertrieb des Plakats, das nach wie vor durch das Aktionsbündnis auf seiner Homepage zum Download als Bilddatei angeboten wird, an der institutionellen Förderung teil.

## *(2) Verfassungsrechtliche Prüfung der Broschüre*

### *(a) Politische Einflussnahme auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess*

Mit der Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand; Programm und Positionen der Alternative für Deutschland (AfD)“<sup>136</sup> wird gezielt auf den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess Einfluss genommen.

In dem ersten Beitrag der Broschüre wird die Zielstellung der Ausarbeitung mitgeteilt. Hiernach soll eine Auseinandersetzung mit der AfD, mit ihren Inhalten und Zielen erfolgen, sollen „einige der Positionen der AfD kritisch unter die Lupe“ genommen und es soll dargestellt werden, welche „Standpunkte die AfD bzw. wichtige Vertreter\_innen einnehmen“. Darüber hinaus werden „Fachleute um Stellungnahmen zu einzelnen Aussagen der Partei gebeten“. Ausdrücklich wird auf die von der AfD bei den Landtagswahlen in Brandenburg im Jahr 2014 sowie in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2016 erzielten Wahlerfolge sowie auf die „sehr guten Chancen“ der AfD bei der Bundestagswahl im Herbst 2017 hingewiesen, was die Beschäftigung mit der Frage, wofür die AfD stehe, dringlich mache. In den sich anschließenden zwölf Einzelbeiträgen erfolgt eine inhaltliche Auseinandersetzung mit als Positionen der AfD ausgewiesenen Thesen zu zum Teil tagessaktuellen, zum Teil grundlegenderen politischen Themen.

### *(b) Kein Verstoß gegen die föderale Kompetenzordnung*

Mit der Herstellung und Verbreitung der Broschüre wird allerdings nicht bereits gegen die föderale Kompetenzordnung verstoßen, obwohl sie die seinerzeit bevorstehende Bundestagswahl nicht außen vor lässt, sondern explizit auf diese und auf die für die AfD bestehenden Chancen zum Einzug in den Bundestag verweist.

---

<sup>135</sup> Potsdamer Neueste Nachrichten vom 17. August 2017, „Demokratisch tanzen“, einsehbar unter: <http://www.pnn.de/potsdam/1209310/>.

<sup>136</sup> Broschüre abrufbar unter: <http://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/shop/alle-artikel/page/2/>.

Im Falle einer gezielten,<sup>137</sup> werbenden Einflussnahme auf den Bundestagswahlkampf wird das auch für die Öffentlichkeitsarbeit geltende Gebot zur Wahrung der föderalen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern missachtet. Das BVerfG hat hierzu klargestellt, dass das wechselseitige Verhältnis von Bund und Ländern durch den Grundsatz eigenständiger Verfassungsräume geprägt ist und sich hieran auch die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit auszurichten hat: Ebenso wie sich die Bundesregierung – soweit sie nicht zuständig ist – jedes Eingriffs in den Länderbereich zu enthalten hat, müssen die Verfassungsorgane der Länder ihre Öffentlichkeitsarbeit auf den Aufgaben- und Kompetenzbereich des jeweiligen Landes beschränken. Dieser wechselseitigen Schranke misst das BVerfG in zeitlicher Nähe zu Parlamentswahlen besondere Bedeutung zu. Hiernach dürfen weder die Verfassungsorgane des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern noch dürfen die Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken.<sup>138</sup>

Gegen die Annahme einer derartigen gezielten, werbenden Einflussnahme auf den Bundestagswahlkampf spricht aber im vorliegenden Fall schon, dass der Zeitpunkt der Veröffentlichung der Broschüre im Jahre 2016 keine unmittelbare Nähe zum Bundestagswahlkampf aufweist, sie ist schon gar nicht in der „heißen Phase“ der Vorwahlkampfzeit erschienen.<sup>139</sup> Immerhin aber konnte die Broschüre seit ihrem Erscheinen, soweit bekannt, offenbar durchgehend vom Aktionsbündnis bezogen werden, also auch während des Bundestagswahlkampfes; das Aktionsbündnis bietet die Broschüre weiterhin auf seiner Homepage zum (kostenfreien) Download an.

Die Broschüre ist aber auch inhaltlich nicht unmittelbar auf den Bundestagswahlkampf ausgerichtet. In dem die Broschüre einleitenden Artikel wird vielmehr mitgeteilt, die Betrachtung insgesamt erfolge „mit einem besonderen Augenmerk auf das Land Branden-

---

<sup>137</sup> Vgl. VerfGH NRW, Beschl. vom 16. Juli 2013, Az. VerfGH 17/12, S. 10, abrufbar unter: [www.vgh.nrw.de/entscheidungen](http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen);

VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 37, 41, juris.

<sup>138</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 68 f., juris; vgl. auch VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 26, juris.

<sup>139</sup> Die Anordnung des Tages der Bundestagswahl (der 24. September 2017) durch den Bundespräsidenten erfolgte am 23. Januar 2017 (BGBl. I S. 74).

burg“.<sup>140</sup> Dieser Anspruch wird in den nachfolgenden Beiträgen vielfach realisiert. So wird in dem der „Deutsche(n) Geschichte“ gewidmeten Beitrag auf den AfD-Landesparteitag von 2014 eingegangen, das Kapitel über den „Rechtsextremismus“ nimmt explizit den brandenburgischen Landesverband der AfD in den Blick, beim Thema „Einwanderung“ wird ein Zitat des seinerzeitigen AfD-Landesvorsitzenden Gauland aus einer im Jahre 2016 gehaltenen Rede mit in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt, die weiter in den Blick genommene „Asylpolitik“ bezieht immerhin für Brandenburg im Jahre 2016 relevante Flüchtlingszahlen mit ein, zur „Kriminalität“ wird eine Aussage des Wahlprogramms der AfD-Brandenburg aus dem Jahre 2014 zitiert, und zum Thema „Wirtschaft und Soziales“ werden die Stimmergebnisse der Partei in der Arbeiterschaft Brandenburgs problematisiert.

Wenn auch in den übrigen Beiträgen vergleichbare, spezifische Bezugspunkte zu Brandenburg nicht enthalten sind und gesamt betrachtet die Broschüre die der AfD zugeordneten Positionen und Ziele insgesamt und nicht nur unter brandenburgischen Aspekten in den Blick nimmt (womit sie zwar als klar auf den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess bezogen zu qualifizieren und auch grundsätzlich dazu geeignet ist, im Bundestagswahlkampf Einfluss auf die politische Wahlentscheidung der Bürger zu nehmen), erfolgt dies doch in einer grundsätzlicheren, vom jeweiligen (Bundestags-)Wahlkampf abgelösten Art und Weise: Zielsetzung ist nicht dieser, sondern ist die AfD als politische Partei selbst.

Mit Blick auf dieses umfassend angelegte Konzept der Broschüre, der zumindest auch erfolgenden partiellen Einbeziehung der im Land Brandenburg bestehenden Besonderheiten und des deutlich vor dem Bundestagswahlkampf liegenden Erscheinungstermins im Jahre 2016 sollte letztlich davon auszugehen sein, dass die Broschüre nicht auf den Bundestagswahlkampf ausgerichtet war und daher kein Überschreiten der Grenzen der föderalen Kompetenzordnung gegeben ist. Eine – hier nicht zu leistende – weitergehende Aufklärung des Sachverhalts könnte allerdings eine andere Bewertung zeitigen.

---

<sup>140</sup> Zur Trennung der beiden politischen Räume im Wahlkampf vgl. VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 28, juris.

(c) *Keine Schmähkritik*

Die Auseinandersetzung mit den jeweiligen, der AfD zugewiesenen Standpunkten und Zielsetzungen, die ausnahmslos kritisiert und oftmals sehr nachdrücklich zurückgewiesen werden, erfolgt durchweg in sachlicher, wenn auch meist deutlich pointierter Art und Weise. Es kann in dem hier gegebenen Rahmen des Gutachtens nun nicht darum gehen, jede einzelne Aussage jedes Beitrags der Broschüre einer eingehenden Prüfung zu unterziehen; diejenigen Aussagen, die besondere Prägnanz aufweisen, sollen jedoch exemplarisch näher betrachtet und einer Bewertung am Maßstab des als erste Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit wirkenden Verbots der Schmähkritik (s. oben II. 2. d bb 2) b)) zugeführt werden.

In zwei Beiträgen finden sich deutliche Bezugnahmen auf den Nationalsozialismus. In dem Artikel „Deutsche Geschichte“ befasst sich der Autor eingehend mit der Reflexion des Nationalsozialismus durch die AfD und zitiert den seinerzeitigen brandenburgischen Landesvorsitzenden Gauland mit dem Ausspruch des Dichters Heinrich von Kleist „In Staub mit allen Feinden Brandenburgs!“, um sodann zu betonen, dieses Zitat habe auch NS-Propagandaminister Goebbels begeistert und es sei in abgewandelter Form für ein NSDAP-Plakat genutzt worden („In den Staub mit allen Feinden Gross-Deutschlands“) (Seite 8 f. der Broschüre).

In dem dem „Rechtsextremismus“ gewidmeten Beitrag wird u. a. der seinerzeitigen Parteivorsitzenden Frauke Petry vorgehalten, sie wolle das Wort „völkisch“, das einen Schlüsselbegriff der Nationalsozialisten darstelle und für eine rassistische und undemokratische Definition von Volk stehe, wieder positiv besetzt wissen. Im Sinne einer abschließenden Bewertung wird gemahnt, dies solle „allen zu denken geben, die hinsichtlich des Charakters dieser Partei im Zweifel“ seien (Seite 13 der Broschüre).

Schließlich wird in dem die „Geschlechter- und Familienpolitik“ behandelnden Beitrag ausgeführt, wer Ängste in der Bevölkerung vor sogenannten „Fremden“ schüre, die in Brandenburg Schutz oder ein neues Leben suchten, verhalte sich „rassistisch“ und gefährde Zukunftschancen (Seite 27 der Broschüre)<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Wörtlich wird ausgeführt: „Wer sich um den demographischen Wandel sorgt, muss mit einer kinder- und familienfreundlichen Politik beginnen. Dass das Land Brandenburg dabei bereits große Fortschritte ge-



Die dargestellten, den Nationalsozialismus und den Rassismus betreffenden Aussagen verstoßen nicht gegen das Verbot der Schmähkritik, da mit ihnen die AfD letztlich nicht in unsachlicher Art mit dem Nationalsozialismus in Verbindung gebracht oder – als rassistisch – diffamiert wird. Die nachfolgende Darstellung einschlägiger verfassungsgerichtlicher Entscheidungen dient der Veranschaulichung des Verbots und der Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit hiervon.

Das BVerfG bestimmt den Inhalt des Verbots der Schmähkritik abstrakt wie folgt näher: Es sei „jede Äußerung untersagt, die in anderen Zusammenhängen als ‘Schmähkritik’ im Sinne der §§ 185 ff. StGB zu qualifizieren wäre“, und verweist weiter auf den diffamierenden Charakter derartiger Äußerungen. Keine Schmähkritik stellen dagegen, so das Gericht, sachlich gehaltene Aussagen dar, die aus dem Zusammenhang heraus, in dem sie getätigt wurden, zu bewerten sind.

Anhand dieser Vorgaben hat das Gericht etwa einen Aufruf eines Regierungsmitglieds, eine politische Partei bei einer Landtagswahl nicht zu wählen, primäres Ziel müsse es sein, ihren Einzug in den Landtag zu verhindern, als sachlich qualifiziert. Die Äußerung des Bundespräsidenten, mit der dieser die Anhänger und Unterstützer der NPD als „Spinner, Ideologen und Fanatiker“ bezeichnete, wurde mit Blick auf den Status des Bundespräsidenten und auf den Zusammenhang, in dem diese Aussage getroffen wurde, nicht als Schmähkritik qualifiziert, obwohl sie „isoliert betrachtet durchaus als diffamierend empfunden werden und auf eine unsachliche Ausgrenzung der so Bezeichneten hindeuten“ könne.<sup>142</sup>

In ähnlicher Weise verfährt die ebenfalls stark auf den Einzelfall abstellende Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder. Der ThürVerfGH sieht „diffamierende, diskriminierende, verfälschende Darstellungen“ als unzulässige Öffentlichkeitsarbeit an; er hat es hiernach einerseits offen gelassen, ob die Verwendung des Begriffs „Nazis“ als

---

macht hat, zeigt sich auch in steigenden Geburtenraten. Der demographische Wandel wird davon jedoch nicht aufgehalten. Ohne die Zuwanderung junger Menschen wird die Bevölkerung Brandenburgs im Durchschnitt immer älter, und sie schrumpft. Wer Ängste in der Bevölkerung vor sogenannten ‘Fremden’ schürt, die in Brandenburg Schutz oder ein neues Leben suchen, verhält sich rassistisch und gefährdet Zukunftschancen“.

<sup>142</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, Rn. 41 f., 68, juris; BVerfG, Urt. vom 10. Juni 2014, Az. 2 BvE 4/13, Rn. 29, 33, juris.

Schmähkritik zu werten wäre,<sup>143</sup> andererseits hat er angenommen, es handele sich wohl um eine Schmähkritik, wenn eine Verbindung zwischen den Anmeldern einer Demonstration und brennenden Flüchtlingsunterkünften hergestellt und damit eine Mitverantwortung der Veranstalter hierfür unterstellt werde<sup>144</sup>.

Bezüglich eines gegenüber der NPD erhobenen Rassismus-Vorwurfs urteilte der ThürVerfGH, dieser sei angesichts entsprechender Betätigungen der NPD nachvollziehbar. Die verwendeten negativen Werturteile (menschenverachtende Ideologie, Gefährdung der Demokratie, Missachtung der Toleranz, Gefährdung der Weltoffenheit, Rassismus) hätten zwar einen stark herabsetzenden Charakter, sie beruhten jedoch nicht auf sachfremden Erwägungen, sondern deckten sich weitgehend mit der Begründung des Antrags des Bundesrates, den Bundesverband der NPD zu verbieten. Der Rassismus-Vorwurf sei zwar nicht in diesem Antrag enthalten und wiege besonders schwer, da er die Einschätzung impliziere, die Antragstellerin befürworte eine Ausgrenzung bestimmter Menschen schon allein deshalb, weil diese sich nach tatsächlichen oder unterstellten äußeren vererbaren Merkmalen von anderen Menschen unterscheiden. Doch auch dieses Werturteil beruhe nicht auf sachfremden Erwägungen, sondern sei nachvollziehbar. Dies zeige sich etwa bei einem Blick auf eine Stellungnahme des Bundesverbandes der NPD zur Frage „Wer ist denn ein Deutscher?“, in der es etwa heiße, dass ein Afrikaner, Asiate oder Orientale nie Deutscher werden könne, weil die Verleihung bedruckten Papiers nicht die biologischen Erbanlagen verändere und deshalb Angehörige anderer Rassen körperlich, geistig und seelisch immer Fremdkörper blieben.<sup>145</sup>

Der VerfGHSaar hat die Ausdrücke „Nazis von heute“, „Mob“ und „braune Brut“, die ein Bildungsminister im Rahmen eines gegen Rassismus und Diskriminierung gerichteten schulischen Projekts verwendet hatte und die sich auch gegen die NPD richteten, wie folgt bewertet: Diese dienten der bildhaften Veranschaulichung dessen, was geschehen könne, wenn keine Lehren aus der Vergangenheit gezogen und rechtsradikale, antidemokratische Gesinnungen vertreten würden. Sie seien aus diesem Grunde legitim und stellten keine „nur der politischen Partei geltende Schmähung“, sondern eine scharfe und einprägsame

---

<sup>143</sup> ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 101, 109, juris, unter Berufung auf BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 72, juris.

<sup>144</sup> ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 49, juris, letztlich offen gelassen.

<sup>145</sup> ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 68, juris.

Stellungnahme zu einer in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Debatte dar. Untersagt seien lediglich, so der VerfGHSaar im Ergebnis, verfälschende, diskriminierende oder diffamierende Aussagen zu politischen Parteien.<sup>146</sup>

Die vorliegend exemplarisch zur Prüfung gestellten Passagen der Broschüre, von denen die Bezugnahme auf rassistisches Verhalten besonders schwer wiegen kann – ein solcher Vorwurf kann in anderem Zusammenhang den Tatbestand der Beleidigung, § 185 StGB, erfüllen –<sup>147</sup>, stellen unter Berücksichtigung der dargestellten verfassungsgerichtlichen Judikatur und der hierin vorgezeichneten Maßstäbe der fehlenden Diffamierung, der notwendigen Berücksichtigung des Äußerungszusammenhangs und des Sachlichkeitsgebots letztlich keine Schmähkritik dar.

Dies gilt zunächst für die bezüglich der Verwendung des Wortes „völkisch“ abgegebene Bewertung (bei der es im Übrigen den Rezipienten überlassen wird, diese aus mitgeteilten Tatsachen abgeleitete Schlussfolgerung zu teilen) bereits deshalb, weil der Begriff tatsächlich (zumindest auch) dem Sprachgebrauch der Nationalsozialisten entlehnt ist<sup>148</sup> und der Hinweis auf diese Provenienz damit eine sachliche Grundlage findet.

Die mit dem Kleist-Zitat verbundene Bezugnahme auf Goebbels erfolgt im Rahmen einer überblickartig gehaltenen Darstellung des (angenommenen) Geschichtsverständnisses der AfD, in der vom Autor als besonders markant qualifizierte Aussprüche von Parteivertretern oder vergleichbar exponierte programmatische Aussagen der AfD kaleidoskopisch miteinander verbunden werden, um, in der vorgegebenen Kürze des Beitrags, hierauf eine bewertende Gesamtaussage zum Geschichtsverständnis der Partei stützen zu können. Dem Hinweis auf Goebbels, der in einer Reihe steht mit Bezugnahmen auf Bismarck und auf die Geschichte der DDR, folgt dabei sogleich die – nicht diffamierende, sondern kriti-

---

<sup>146</sup> VerfGHSaar, Urt. vom 8. Juli 2014, Az. Lv 5/14, Rn. 43, juris. Allerdings hat der VerfGHSaar diese Aussage in den Zusammenhang des Rechts des Staates gestellt, verfassungsfeindliche Parteien zu bekämpfen. Diese Eingriffe in Rechte der Parteien legitimierende, aus dem Gedanken der streitbaren Demokratie herrührende Befugnis ist allerdings, worauf bereits hingewiesen wurde (oben II. 2. d bb 2) b)), deutlich zu unterscheiden von den für die (sonstige) Öffentlichkeitsarbeit bestehenden, hier diskutierten Grenzen.

<sup>147</sup> Vgl. nur AG Essen, Urt. vom 21. Aug. 2007, Az. 40 Ds 27 Js 557/06 – 657/06, Rn. 13, 18, juris; AG Köln, Urt. vom 18. April 2016, Az 642 Ds 60/16, Rn. 9, juris.

<sup>148</sup> Vgl. nur Duden online, zum Begriff völkisch: „1.(nationalsozialistisch) (in der rassistischen Ideologie des Nationalsozialismus) ein Volk als vermeintliche Rasse betreffend; zum Volk als vermeintliche Rasse gehörend; 2. (veraltet) national“, abrufbar unter:

<https://www.duden.de/rechtschreibung/voelkisch>.

sierende – Wertung, die AfD wolle sich nicht kritisch mit dem Nationalsozialismus auseinandersetzen; es wird dagegen nicht unterstellt, dass sie, wie Goebbels, eine nationalsozialistische Ideologie vertreten würde.

Die Aussage, wer in der Bevölkerung Ängste vor sogenannten „Fremden“ schüre, die in Brandenburg Schutz oder ein neues Leben suchten, verhalte sich rassistisch und gefährde Zukunftschancen, dürfte sich schließlich bereits nicht auf die AfD selbst beziehen, und ihr ist vor allem auch kein plakativ-diffamierender Charakter zu eigen. Sie ist zunächst zu verstehen als Teil der von den Autorinnen des Artikels unterbreiteten eigenen Lösungsansätze, mit denen diese dem demographischen Wandel im Sinne einer kinder- und familienfreundlichen Politik begegnen möchten. Diese werden in der dargestellten Form allgemein abgegrenzt von als fremdenfeindlich qualifizierten und rassistisch grundierten Bestrebungen, ohne dass hierbei aber die AfD genannt oder ein Bezug zu entsprechenden Aussagen der Partei hergestellt würde. Auch im Übrigen stellt der Beitrag die AfD nicht in einen derartigen Zusammenhang, sondern befasst sich ausschließlich mit geschlechter- und familienpolitischen Fragestellungen. Letztlich entbehrt die Aussage auch des für die Qualifizierung als Schmähkritik erforderlichen diffamierenden Gehalts. Begreift man die Diffamierung als gezielte Verleumdung,<sup>149</sup> fehlt es nicht nur, wie gezeigt, an der Zielgerichtetheit, an dem unmittelbaren Bezug zur AfD, sondern es handelt sich um eine bloße Wertung einer zuvor beschriebenen – Ängste schüren vor Fremden – Betätigung, deren Stichhaltigkeit durch den Leser eigenständig beurteilt werden kann.

#### *(d) Parteiergreifende Einflussnahme zulasten der AfD*

Mit der Broschüre würde jedoch, so das Land selbst sie aufgelegt hätte, parteiergreifend (s. oben II. 2. d bb 2) b)) zulasten der AfD agiert, da gezielt<sup>150</sup> gegen die AfD und die von ihr vertretenen Positionen und Ziele argumentiert wird. Hier vertretener Auffassung nach

---

<sup>149</sup> Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, 3. Aufl. 1999, Bd. 2, Stichwort: diffamieren: „[besonders übel] verleumden“.

<sup>150</sup> Vgl. VerfGH NRW, Beschl. vom 16. Juli 2013, Az. VerfGH 17/12, S. 10, abrufbar unter: [www.vgh.nrw.de/entscheidungen](http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen);

Vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 62 f.: „Diese Texte sind neutral gehalten. Sie sind in keinen unmittelbaren Bezug zur Opposition gestellt. Zwar können aus einer wertenden Darstellung der Regierungspolitik zu bestimmten Sachfragen Rückschlüsse darauf gezogen werden, wie die Regierung die politischen Vorstellungen der Opposition beurteilt; diese Nebenfolge ist aber nicht zu vermeiden, wenn es überhaupt Öffentlichkeitsarbeit geben soll“ (Unterstreichung nicht im Original).

(s. oben II. 2. d bb 2) b) cc)) ist es dem Staat aber verwehrt, sich derart kritisch-ablehnend inhaltlich mit politischen Parteien, die nicht verfassungsfeindlich sind, zu befassen.

Dass dies nicht in Bezug auf einen anstehenden Wahlkampf geschieht, ist, wie bereits dargestellt (s. oben II. 2. d aa 2)), verfassungsrechtlich irrelevant; das Gebot der Chancengleichheit der Parteien gilt (ebenso wie das Demokratieprinzip selbst) hierüber hinaus auch für den politischen Meinungskampf und -wettbewerb im Allgemeinen.<sup>151</sup>

Dabei kann vorweggenommen werden, dass eine Rechtfertigung dieser Einflussnahme aus dem Gedanken der „streitbaren Demokratie“ heraus (s. o. II. 2. d bb 2) a)) von vornherein ausscheidet, da eine Verfassungsfeindlichkeit der AfD gerade nicht geltend gemacht wird. Vielmehr wird gleich eingangs des einleitenden Beitrags der Broschüre die Frage aufgeworfen: „Ist die Alternative für Deutschland (AfD) eine rechtsextreme Partei in der Tradition von NPD oder DVU?“ und verneint: „Ganz sicher nicht“.

Die zulasten der AfD erfolgende parteiübergreifende Einflussnahme erschließt sich bereits mit Blick auf die Zielstellung der Broschüre (s. oben a)), vor allem aber bei einer näheren Betrachtung der Inhalte der Broschüre, wobei nachfolgend allerdings nur ein notwendig knapp gehaltener Überblick gegeben werden kann.

In dem Beitrag „Deutsche Geschichte“ wird eingangs ausgeführt, die AfD feiere die deutsche Geschichte als eine einzigartige Substanz an Kultur und staatlicher Ordnung. An die Verbrechen des Nationalsozialismus wolle die AfD hingegen weniger erinnern. Der Beitrag führt diese These sodann aus.

Zum Thema „Nationalismus“ wird vorgetragen, für die AfD stünden nationale Interessen im Mittelpunkt ihrer Politik, denen sich andere Interessen unterzuordnen hätten. Die Möglichkeiten, rein nationalstaatlich zu handeln, seien jedoch in Europa in den „harten“ Bereichen der Politik, zum Beispiel in der Wirtschaftspolitik, eng begrenzt. Daher konzentrierten sich die neuen nationalistischen Regierungen meist auf kulturpolitische Bereiche, eine „harte

---

<sup>151</sup> BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 2015, Az. 2 BvQ 39/15, Rn. 9, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 69, 71, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15 Rn. 30, juris; LVerfGSa-An, Urt. vom 22. Febr. 1996, Az. LVG 8/95, LVerfGE 3, 261, 272; BVerwG, Urt. vom 13. Sept. 2017, Az. 10 C 6/16, Rn. 24, juris; HessVGH, Beschl. vom 11. Juli 2017, Az. 8 B 1144/17, Rn. 30, juris; OVG NRW, Urt. vom 4. Nov. 2016, Az. 15 A 2293/15, Rn. 84, juris; VG Köln, Beschl. vom 30. März 2017, Az. 4 L 750/17, Rn. 43 ff., juris.

Hand“ in der Innenpolitik und Maßnahmen, die sich gegen Zuwanderer und gegen Zuwanderung richteten.

Der Artikel zum „Rechtsextremismus“ wurde bereits gestreift, in ihm werden insbesondere personelle Verbindungen der AfD zum Rechtsextremismus aufgezeigt. So wird ausgesagt, kämen rechtsextreme Vergangenheiten der Politiker der AfD ans Tageslicht, würden diese unter anderem regelmäßig geleugnet oder banalisiert. Kritik werde als Denkverbot inszeniert, die trotzig Abwehr als Widerstand gefeiert. Das Recht auf Meinungsfreiheit werde unter dem Slogan „Mut zur Wahrheit“ offenbar als Recht zur Verbreitung von Ressentiments verstanden. Hierfür bediene man sich rhetorisch aus dem Arsenal radikalnationalistischer und rechtsradikaler Schlagworte.

Zur „Europapolitik“ wird einleitend ausgeführt, die AfD wolle nicht nur den Euro abschaffen, sondern auch die EU zurückbauen. Die europäische Zusammenarbeit stehe für die Partei für die Zerstörung „kultureller Errungenschaften“ und die Bevormundung Deutschlands. Dem setzt der Autor entgegen, tatsächlich sei Deutschland ein führendes Mitglied der EU und profitiere nicht nur wirtschaftlich von ihr; es folgt eine Reihe von der AfD zugewiesenen Thesen und hierzu vom Autor vertretener Antithesen.

Das Thema der „Einwanderung“ wird mit dem Satz eingeleitet, Zuwanderung sei für die AfD in erster Linie ein Problem. Dem wird die Aussage gegenübergestellt, Zuwanderung biete auch Chancen, was kaum gesagt werde. Fachleute seien sich sicher, Brandenburg brauche Zuwanderung, um sich den Aufgaben der Zukunft stellen zu können. Wie bereits im Beitrag zuvor folgen nun These und Gegenthese.

Vergleichbar wird der Beitrag zur „Asylpolitik“ aufgebaut: Auf die Aussage, die AfD wolle Flüchtlinge daran hindern, nach Europa zu kommen, folgt die Antwort, Asyl sei ein Grundrecht. Diese beiden Aussagen werden im Folgenden sodann konträr ausgearbeitet.

Der die „Kriminalität“ behandelnde Beitrag leitet ein: „Die AfD erweckt entgegen den Fakten den Eindruck, es gebe eine ständig wachsende und brutaler werdende Kriminalität, gegen die der Staat kaum etwas unternehme“. Der Autor führt weiter aus, als Heilmittel schlage die AfD Maßnahmen vor, die rechtsstaatlich und verfassungsrechtlich problematisch seien. Diesen Gegensätzen widmet sich der Beitrag sodann.

Zur „Religionsfreiheit“ wird unter anderem ausgeführt, in der Praxis diene der AfD der Bezug auf das Christentum dazu, andere Religionen abzuwerten. Solch eine Abwertung sei mit dem christlichen Glauben nicht zu vereinbaren. Wer ein Nebeneinander von religiösen Bekenntnissen verneine, der verteidige keine christliche Kultur, sondern greife sie an. Im Folgenden werden weitere einschlägige Positionen der AfD behandelt und als problematisch bewertet.

Zum Themenkomplex „Wirtschaft und Soziales“ wird eingangs darauf hingewiesen, die AfD werde in Ostdeutschland besonders häufig von Arbeitern und Arbeitslosen gewählt. Diesem Befund wird die These gegenübergestellt, viele der politischen Positionen der AfD hülften vor allem finanziell besser gestellten Menschen, und der Mindestlohn sei in der Partei umstritten.

Zur „Geschlechter- und Familienpolitik“ wird unter anderem vorgetragen, die AfD agiere offensiv antifeministisch und propagiere ein reaktionäres Familienbild. Die Wortführenden in der Partei entwürfen eine irrationale Bedrohungskulisse, um Geschlechtergerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel zu diskreditieren.

Der den „Klimaschutz“ zum Gegenstand nehmende Beitrag wirft der AfD vor, den menschengemachten Klimawandel zu bestreiten, obwohl kein Staat der Erde, nicht einmal Saudi-Arabien, heute noch bezweifle, dass eine Begrenzung der globalen Erwärmung unterhalb von zwei Grad dringend erforderlich sei.

Zu konstatieren ist weiter, dass der AfD zum Teil vorgehalten wird, die politische Diskussion ihrerseits unredlich und unter (bewusster) Verkennung gegebener Tatsachen zu führen.<sup>152</sup>

Diese parteiübergreifende, Positionen der AfD ablehnende und mit eigenen Standpunkten kontrastierende Einflussnahme ist auch erheblich im Sinne der vom BVerfG zur Voraussetzung der Annahme eines Verfassungsverstoßes gemachten „Häufung und Massivität“ der inkriminierten Maßnahmen, sofern man diese Kriterien überhaupt als über die (mas-

---

<sup>152</sup> So wird ihr etwa vorgehalten, sie versuche, „Ängste zu schüren“ (Seite 15 a. E., Seite 27 der Broschüre), sie unterstelle Dinge (Seite 18 der Broschüre), sie „tue so als ob“ (Seite 19 der Broschüre), sie „erwecke entgegen der Fakten den Eindruck“ (Seite 20 der Broschüre), ihre Forderungen seien „rechtsstaatlich und verfassungsrechtlich fragwürdig“ (Seite 21 der Broschüre), sie werte andere Religionen ab und es zeige sich eine „üble Verfälschung der Religion“ (Seite 22 der Broschüre), und sie entwerfe eine „irrationale Bedrohungskulisse“ (Seite 26 der Broschüre).

senhaft ohne akuten Anlass erfolgende) Wahlkampfwerbung hinausreichend auch auf inhaltlich ausgerichtete Positionierungen beziehen will (was sehr zweifelhaft erscheint, s. oben II. 2. d bb) 2) b) aa) mit Fn. 84). Die Broschüre wird dauerhaft über das Internet einer unbestimmten Vielzahl von Personen angeboten,<sup>153</sup> womit jedenfalls das in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geforderte Mindestmaß an Verbreitung<sup>154</sup> erfüllt wird, sie ergreift inhaltlich negativ (und mit zum Teil abwertendem Unterton) Partei und stellte damit, hätte das Land selbst sie aufgelegt, eine gravierende Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht dar,<sup>155</sup> und schließlich ist die mit ihr einhergehende Gefahr einer Beeinträchtigung der Wahlerfolgchancen<sup>156</sup> angesichts der intensiv erfolgenden inhaltlichen Auseinandersetzung mit (Positionen) der AfD nicht von der Hand zu weisen.

### *(3) Verfassungsrechtliche Prüfung der Plakataktion*

Auch mit der Plakataktion, hätte das Land selbst sie durchgeführt, würden die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten, da mit ihr gezielt in den seinerzeitigen Bundestagswahlkampf (a) in parteiergreifender Weise (b) eingegriffen wurde; dem Land wäre es auch verwehrt, die für die Aktion tatsächlich verantwortlichen Jugendorganisationen verschiedener politischer Parteien an der Förderung partizipieren zu lassen (c).

Vorweggenommen werden kann abermals, dass eine prinzipiell denkbare Rechtfertigung der Aktion aus dem Gedanken der „streitbaren Demokratie“ heraus (s. o. II. 2. d bb) 2) a)) von vornherein ausscheidet, da eine Verfassungsfeindlichkeit der AfD gerade nicht geltend

---

<sup>153</sup> Zu Recht weist das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Schleswig-Holstein „Wahlwerbung durch Regierungsmitglieder“ vom 21. März 2017, Umdruck 18/7581, S. 6, darauf hin, dass sich die Möglichkeiten der Publikation seit dem Grundsatzurteil des BVerfG aus dem Jahre 1977 deutlich weiterentwickelt haben und nicht mehr allein die drucktechnische, sondern auch die elektronische Veröffentlichung für einen hohen Verbreitungsgrad zu sorgen vermag. Auch das BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 2015, Az. 2 BvQ 39/15, Rn. 10, juris, hat einen Internet-Aufruf einer Bundesministerin ohne Weiteres als möglichen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit qualifiziert. Ebenso ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, VerfGH 25/15, Tenor zu 1., Rn. 72, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, betreffend Medieninformationen auf der Homepage eines Ministeriums, Tenor zu 1., 2., Rn. 24, juris; HessVGH, Beschl. vom 11. Juli 2017, Az. 8 B 1144/17, Rn. 31, 33, juris, zu einem auf einem Facebook-Account veröffentlichten Aufruf; VG Köln, Beschl. vom 12. Okt. 2017, Az. 4 L 4065/17, Tenor, Rn. 26, juris, zu einer auf einer Internetseite abgegebenen Erklärung.

<sup>154</sup> BremStGH, Entsch. vom 30. Nov. 1983, Az. St 1/83, DVBl. 1984, S. 221, 224.

<sup>155</sup> BremStGH, Entsch. vom 30. Nov. 1983, Az. St 1/83, DVBl. 1984, S. 221, 224; vgl. auch LVerfGSaAn, Urt. vom 22. Febr. 1996, Az. LVG 8/95, LVerfGE 3, 261, 273 f.

<sup>156</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 160, juris; HessStGH, Urt. vom 20. Dez. 1990, Az. P. St. 1114, Rn. 54, juris: Unzulässige Wahlwerbung geeignet, Wählerentscheidungen zu beeinflussen, Auswirkungen auf das Wahlergebnis nicht ausgeschlossen; *Murswiek*, Der Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Öffentlichkeitsarbeit, DÖV 1982, S. 529, 539; kritisch *Kempen*, Zwischen Gemeinwohlpostulat und demokratischen Verfahrensgarantien, Der Staat 1979, S. 81, 86.



gemacht, diese von den Beteiligten im Gegensatz zu „Nazis“ und „Rechtsextremen“ vielmehr offenbar unter den Begriff der – von den Veranstaltern nicht als verfassungsfeindlich angesehenen, sondern (nur) politisch zu bekämpfenden – Rechtspopulisten gefasst wurde.

*(a) Föderale Kompetenzordnung wäre verletzt*

Dass das Mitte Juli 2017 vorgestellte Plakat zu Zwecken des Bundestagswahlkampfes für die am 24. September 2017, also in unmittelbarer zeitlicher Nähe anstehende Wahl eingesetzt wurde, wird auf der Homepage des Aktionsbündnisses selbst apostrophiert. Hier wird mitgeteilt, das Plakat sei von den Jugendverbänden der politischen Parteien mit Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl entworfen worden. Weiter wird ausgeführt, Rechtsextremisten und Rechtspopulisten wollten Brandenburg im Grau von Zukunftsangst und Menschenfeindlichkeit ersticken – auch und gerade im Bundestagswahlkampf.

In dem auf der Homepage des Aktionsbündnisses eingestellten Videotrailer, in dem verschiedene Vertreter der Jugendverbände zu Wort kommen, wird ebenfalls direkt auf den Bundestagswahlkampf Bezug genommen. Die Aktion wird (auch) dahin qualifiziert, sie gelte demokratiefeindlichen Kräften, die u.a. die Religionsfreiheit nicht wollten, und man wolle im Bundestagswahlkampf ein Zeichen setzen und sich gegen den Rechtsextremismus wenden. Nicht nur Nazis, NPD und Dritter Weg seien gemeint, sondern auch Rechtspopulisten. Dem Rassismus müsse entgegnet werden.

Die Plakataktion wird weiter auch in der Pressemitteilung der F.C. Flick Stiftung vom 18. Juli 2017 in den Kontext der Bundestagswahl 2017 gestellt („Ihr Ziel auch bei der Bundestagswahl in diesem Herbst: keine Stimme den Rechtspopulist\_innen und Neonazis“).<sup>157</sup>

Mit dieser gezielten – und wie sogleich zu zeigen sein wird, ebenfalls zulasten der AfD gehenden und damit parteiergreifenden – werbenden Einflussnahme auf den Bundestagswahlkampf würde, hätte das Land selbst das Plakat zu verantworten, das auch für die Wahlkampfbetätigung geltende Gebot zur Wahrung der föderalen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern (s. oben 2) b)) missachtet. Angesichts der parteiergreifenden

---

<sup>157</sup> <https://www.stiftung-toleranz.de/wp-content/uploads/2017/07/PM-Flick-Stiftung-Schöner-Leben-ohne-Nazis-2017.pdf>.

Ausrichtung der Aktion kann dabei offen bleiben, ob – wofür gute Gründe sprechen – dieses Gebot nicht einschränkend dahin zu verstehen ist, dass es nicht auch Äußerungen erfasst, die sich ausschließlich darauf richten, den gesellschaftlichen Grundkonsens zu wahren oder zu stärken, indem etwa allgemein dazu aufgerufen wird, zur Wahl zu gehen, oder aber dafür plädiert wird, keine verfassungsfeindlichen Parteien zu wählen.

Schließlich handelt es sich vorliegend auch nicht um den Sonderfall einer vor allem auf die Landesebene bezogenen und als solcher prinzipiell zulässigen Öffentlichkeitsarbeit, die auf die Bundestagswahl nur reflexartige Auswirkung zeitigt und deshalb zulässig wäre.<sup>158</sup> Vielmehr zielte die Plakataktion gerade auf den Bundestagswahlkampf als solchen, blieb also keineswegs der Landesebene verhaftet.

#### *(b) Parteiübergreifende Wahlbeeinflussung*

Die auf Wahlbeeinflussung gerichtete parteiübergreifende Einwirkung von Staatsorganen (zugunsten oder) zulasten einzelner am Wahlkampf beteiligter politischer Parteien verstößt, wie gezeigt (oben II. 2. d bb 2) b) aa), gegen das Gebot der Chancengleichheit und verletzt das diesbezügliche verfassungsgemäße Recht der Betroffenen.

Mit der Plakataktion, wäre sie vom Land selbst durchgeführt worden, wäre parteiübergreifend, nämlich zulasten der AfD – und damit in verfassungsrechtlich unzulässiger Art und Weise – gehandelt und in den Bundestagswahlkampf eingegriffen worden; von der Wahl (auch) der AfD („statt“) wurde abgeraten (ob zugleich zur Wahl anderer, „bunter“ Parteien aufgerufen oder aber nur eine „bunte“, auch durch die AfD gefährdete Gesellschaft – „Bunte Republik Deutschland“ – propagiert werden sollte, kann offenbleiben).

Dass auch die AfD Ziel des Plakats war, erschließt sich aus folgenden Erwägungen.

Das Plakat ist zwar im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Schöner Leben ohne Nazis“ entworfen worden, so dass ihm zunächst ein entsprechender Aussagegehalt beizumessen ist. Dabei bleibt es aber nicht. Das Plakat ist vielmehr erkennbar gegen die AfD und den für die Bundestagswahl als Spitzenkandidat der AfD aufgetretenen Alexander Gauland

---

<sup>158</sup> Zu einer solchen Fallkonstellation vgl. VerfGHRhPf, Urt. vom 23. Okt. 2006, Az. VGH O 17/05, Rn. 28, juris; vgl. auch VerfGH NRW, Beschl. vom 16. Juli 2013, Az. VerfGH 17/12, S. 10, abrufbar unter: [www.vgh.nrw.de/entscheidungen](http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen);

Hufen, Legitimität und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen, LKRZ 2007, S. 41, 46.

gerichtet, wenn sprachlich das Gegensatzpaar „Bunt“ statt „Grauland“ gebildet und in der bildhaften Darstellung dadurch wiederholt wird, dass ein bunter Blumenstrauß einem (kopflosen) „Anzugträger“ gegenübergestellt wird. Zwar werden hiermit weder die AfD noch ihr Spitzenkandidat Gauland namentlich genannt, der Aussagegehalt des Plakats ist aber aus der Sicht eines objektiven Betrachters<sup>159</sup> und im Gesamtzusammenhang<sup>160</sup> zu interpretieren.

Da der verwendete Terminus „Grauland“ im deutschen Sprachgebrauch nicht existiert, wird deutlich, dass dieser eine Verballhornung des Namens Gauland darstellen sollte. Die Plakataktion setzte offenbar mit Blick auf den hohen Bekanntheitsgrad des Politikers Gauland und den damit verbundenen hohen Wiedererkennungswert seines Namens darauf, dass bei einem unvoreingenommenen Betrachter eine assoziative Verbindung zwischen „Grauland“ und Gauland hervorgerufen wird. Dieser Effekt wurde durch die Art der dargestellten Bekleidung gesteigert, da der Spitzenkandidat der AfD regelmäßig förmlich gekleidet im Wahlkampf auftrat.

Auf diese assoziative Wirkung zielte die Aktion, was sich zuerst in einem entsprechenden Verständnis der Presse zeigte. So berichtete die Zeitung Neues Deutschland unter der Überschrift „Altnazi mit Blumenstrauß als Kopf, Jugendorganisationen von fünf Parteien präsentieren spezielles Plakat zur Bundestagswahl“ am 19. Juli 2017 wie folgt:

„Eine erste Plakataktion dieser Art hatte es in Brandenburg schon zur Landtagswahl 2014 gegeben. Damals diente eine junge Frau als Motiv zum Motto ´Schöner Leben ohne Nazis`. Diesmal ist es also ein alter Mann, den der Betrachter für einen Altnazi halten könnte oder aber für einen Politiker aus der Altherrenriege der AfD. Denn abgelehnt wird diesmal bewusst nicht allein die neofaschistische NPD. Waren es doch AfD, Pegida und Co., die insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 für ein Klima sorgten, in dem Flüchtlinge und Asylheime angegriffen worden sind, wie die Linksjugend ´solid` festhält.“<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Vgl. nur ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 35, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, Rn. 77, juris; ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 47, juris.

<sup>160</sup> ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 35, juris; VG Köln, Beschl. vom 30. März 2017, Az. 4 L 750/17, Rn. 74 f., juris.

<sup>161</sup> <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1057802.altnazi-mit-blumenstrauss-als-kopf.html?sstr=linksjugend>.

Diese Berichterstattung schloss wohl an eine Äußerung einer Vertreterin der genannten Jugendorganisation an, die (auch) in dem auf der Homepage des Aktionsbündnisses angebotenen Videotrailer wiedergegeben wird.

Auch in der bereits genannten, die Plakataktion behandelnden Pressemitteilung der F.C. Flick Stiftung wird ein Mitglied des „Landessprecher\_innenrates der Linksjugend [‘solid]“ wie folgt zitiert:

„Wir haben in den vergangenen Monaten eine massive Zunahme an rassistischen Übergriffen und rechter Mobilisierung erlebt, der wir uns entgegenstellen. Doch es sind nicht nur bekannte organisierte Neonazis, die dabei in Erscheinung getreten sind. Pogida, AfD und Co haben zu dieser gesellschaftlichen Entwicklung massiv beigetragen. Deshalb richtet sich unsere Kampagne dieses Mal nicht nur gegen die NPD, sondern auch gegen neue Rechtspopulist\_innen“.

Und schließlich berichtete die Presse, eine Vertreterin des Aktionsbündnisses – hierbei handelte es sich um die Geschäftsführerin des Aktionsbündnisses –<sup>162</sup> habe auf die Frage, ob der Slogan „Bunt statt Grauland“ eine Anspielung auf den AfD-Spitzenkandidaten Gauland darstelle, geantwortet: „Das könnte man so sehen“.<sup>163</sup>

Diese parteiübergreifende Einflussnahme ist mit Blick auf die Art der (physischen und elektronischen) Verbreitung des Plakats aus den bereits für die Broschüre angegebenen Gründen auch erheblich im Sinne der vom BVerfG (wohl) zur Voraussetzung der Annahme eines Verfassungsverstößes gemachten „Häufung und Massivität“ der inkriminierten Maßnahmen (s. oben 2) d)).

### *(c) Förderung von Jugendorganisationen der Parteien*

Schließlich wäre der Einsatz der (Förder-)Mittel, so er vom Land selbst erfolgt wäre, auch insoweit mit dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien unvereinbar, als die Mittel letztlich die im „Ring politischer Jugend Brandenburg“ organisierten Jugendverbände der Parteien SPD, CDU, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (nicht hingegen die Jugendorganisation der AfD) erreichten, die (auch) mit ihrer Hilfe parteiübergreifend auf den

---

<sup>162</sup> Vgl. Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg vom 11. Mai 2017 (P-AIK 6/31), Top 2, S. 38, sowie die Angaben auf der Homepage des Aktionsbündnisses, abrufbar unter:

<http://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de>.

<sup>163</sup> Potsdamer Neueste Nachrichten vom 17. August 2017, „Demokratisch tanzen“ (Fn. 135).

Wahlkampf einwirkten. Eine Einbeziehung der Jugendorganisation der AfD, mit der den vom OVG Berlin-Brandenburg aufgestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen (s. oben II. 2. d bb 1) b)) möglicherweise Rechnung getragen worden wäre, hätte diese, selbst wenn sie ihr tatsächlich angeboten worden sein sollte, angesichts der gegen ihre Mutterpartei gerichteten Aktion nicht annehmen können und führte daher zu keiner anderen Bewertung.

### **bb) Fehlende Zurechenbarkeit der „Kampagnen“**

Die konkrete Verwendung der Fördermittel führt nicht dazu, dass sich die institutionelle Förderung selbst als verfassungswidrig darstellt. Vorliegend fehlt es vielmehr an der erforderlichen Zurechenbarkeit der „Kampagnen“ in den Verantwortungsbereich des Landes.

#### *(1) Einer verfassungswidrigen Mittelverwendung ist vorzubeugen*

Dabei ist zunächst allerdings anerkannt, dass der Staat gehalten ist, eine verfassungswidrige Verwendung der Fördermittel von vornherein zu unterbinden. Insbesondere das BVerfG hat insoweit wiederholt sowohl für die Gewährung staatlicher Finanzmittel als auch mit Blick auf die staatliche Öffentlichkeitsarbeit gefordert, einem das Gebot der Chancengleichheit verletzenden Mitteleinsatz müsse durch geeignete Vorkehrungen entgegenge wirkt werden.

So hat es hinsichtlich des – der Bundesregierung selbst untersagten – Einsatzes von Werbematerialien im Wahlkampf (Druckschriften, Faltblätter, Postwurfsendungen etc.) verlangt, dass auch Vorkehrungen gegen eine Weitergabe dieser Materialien an Dritte getroffen werden, um den Einsatz durch Parteien oder andere, sie bei der Wahl unterstützende Organisationen oder Gruppen zum Zwecke der Wahlwerbung zu verhindern.<sup>164</sup>

In seiner Entscheidung zur (grundsätzlich zulässigen) Förderung parteinaher Stiftungen hat das BVerfG von diesen veranstaltete wahlkampfbezogene Meinungsumfragen und Anzeigenkampagnen, den Erwerb und die Weitergabe einer Mitgliederzeitschrift einer Partei sowie die Herstellung einer Broschüre, die als Informations- und Argumentationshilfe für den Wahlkampf geeignet und bestimmt war, als unzulässig qualifiziert und die staatli-

---

<sup>164</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 79 bis 81, juris; BVerfG, Urt. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 65, 72, juris; vgl. in Ansätzen auch StGHBaWü, Urt. vom 27. Febr. 1981, Az. GR 1/80, ESVGH 31, 81, 90; für den Bereich grundrechtlich relevanter Fördertätigkeit vgl. BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, Rn. 28 ff., juris.

chen Organe (zuständiger Bundesminister und Bundesrechnungshof) dazu verpflichtet, „derartige Grenzüberschreitungen durch eine effektive Kontrolle der Mittelverwendung auszuschließen“. <sup>165</sup>

Anlässlich der jüngst erfolgten Überprüfung der Finanzierung der Beschäftigung und des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern hat das BVerfG, ausgehend von der Feststellung, dass eine Teilnahme der Abgeordnetenmitarbeiter an Wahlkampfeinsätzen während der Dienstzeit eine unzulässige Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen zu Parteizwecken darstelle, sehr deutlich gemacht, dass der Grundsatz der Chancengleichheit (auch angesichts des erheblichen Umfangs der zur Verfügung gestellten Ressourcen) eine strikte Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben beim Einsatz dieser Mittel erfordert und ihrer zweckwidrigen Verwendung durch geeignete Vorkehrungen entgegenzuwirken ist. <sup>166</sup>

In vergleichbarer Art und Weise hat etwa der ThürVerfGH die staatlichen Organe dazu verpflichtet, bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit sicherzustellen, dass beteiligte Dritte nicht gegen das Gebot der Chancengleichheit verstoßen und hat der Landesregierung konkret aufgegeben, im Falle eines (prinzipiell von der Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit gedeckten) Aufrufes, ein „Bündnis gegen Rechts“ zu unterstützen, zu gewährleisten, dass sich diese Initiative nicht ihrerseits gegen eine bestimmte Partei richtet. Anderenfalls nehme die Medieninformation der Ministerin, so das Gericht, den Charakter einer politischen Aktion an, die von der Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr gedeckt sei. <sup>167</sup>

*(2) Zurechenbarkeit von Verstößen nur, wenn hiergegen keine angemessenen Vorkehrungen getroffen wurden*

Das BVerfG schließt aus einer dem Staat selbst verfassungsrechtlich nicht eröffneten Verwendung staatlicher Mittel durch den Empfänger nun aber keineswegs ohne weiteres auf die Verfassungswidrigkeit schon der Mittelvergabe an und für sich. Vielmehr hat es bereits im Rahmen der Überprüfung der (verfassungsrechtlich prinzipiell unbedenklichen) Gewährung von Fraktionszuschüssen ausgeführt, selbst im Falle einer das Gebot der Chancengleichheit verletzenden, missbräuchlichen Verwendungspraxis könne der hierin

---

<sup>165</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, Rn. 107, 109, 126 bis 129, juris; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 106, juris; BVerfG, Beschl. vom 19. Sept. 2017, Az. 2 BvC 46/14, Rn. 44, juris.

<sup>166</sup> BVerfG, Beschl. vom 19. Sept. 2017, Az. 2 BvC 46/14, Rn. 112 f., juris.

<sup>167</sup> ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, Rn. 71, juris.

liegende Verfassungsverstoß nicht dem Bundestag als dem Zuschussgeber zugerechnet werden. Dieser weise die Mittel in der verfassungsrechtlich gebotenen Zweckbindung zu, und die Mittelverwendung selbst unterliege der Kontrolle des Bundesrechnungshofs. Dabei habe der Bundestag mit der Regelung der Zweckbindung (Bemessung der Zuschüsse nach Aufwand) weder durch übermäßige Zuwendungen noch durch eine ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor geöffnet und so den Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung oder für eine verdeckte finanzielle Begünstigung fraktionsangehöriger Abgeordneter geebnet.<sup>168</sup>

In einer inhaltlich anschließenden Entscheidung hat das BVerfG darüber hinaus angenommen, ein gesetzliches Regelungskonzept, das der Verhinderung der zweckwidrigen Mittelverwendung dienen solle, sei dann unzureichend und verfassungswidrig, wenn die vorgesehenen Schutzmechanismen in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend seien, die eine gegen das Grundgesetz verstoßende Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien fördere, das Vollzugsdefizit also durch die Struktur der Norm „determiniert“ sei.<sup>169</sup>

Für die Frage, ob ein derartiges, erhebliches strukturelles Defizit vorliegt, hat das BVerfG im Rahmen der Prüfung der Zuweisung von Fraktionszuschüssen auf die für diese geltenden strikten gesetzlichen Bindungen abgestellt und im Einzelnen ausgeführt, Zuschüsse dürften hiernach nur für die den Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordneten-gesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages übertragenen Aufgaben eingesetzt werden, eine Verwendung für Parteiaufgaben sei gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen, und es sei den Parteien schließlich verboten, Spenden von Fraktionen entgegenzunehmen. Weiter bestehe eine Rechenschaftspflicht der Fraktionen, und die Rechnung werde durch den Bundesrechnungshof geprüft. Im Zuge der gleichzeitigen (ersten) Überprüfung der Beschäftigung der Abgeordnetenmitarbeiter verwies das Gericht in vergleichbarer Art und Weise auf das Abgeordnetengesetz und die dort getroffene Regelung, wonach Aufwendungen für die Beschäftigung der Mitarbeiter eines Abgeordneten nur zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit ersatzfähig sind und ein Ersatz nur gegen Nachweis erfolgt. Auch bezog es die Erläuterungen zum Haushaltsplan

---

<sup>168</sup> BVerfG, Urt. vom 13. Juni 1989, Az. 2 BvE 1/88 (Wüppesahl), Rn. 91 f., juris. Zuvor bereits angedeutet in BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, Rn. 72, juris.

<sup>169</sup> BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 68, juris.

in die Betrachtung mit ein, in denen ausdrücklich auf die vom Ältestenrat des Deutschen Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen Bezug genommen wird, die wiederum den Einsatz der Mitarbeiter noch näher ausgestalten. Schließlich hat das Gericht frühere Rechtsprechung aufgegriffen und bestätigt, dass unterhalb der Ebene strukturell fehlender, gegen eine missbräuchliche Mittelverwendung getroffener Vorkehrungen lediglich als Einzelfälle auftretende missbräuchliche Maßnahmen (im Fall der politischen Stiftungen) unbeachtlich bleiben können (und nicht die Annahme einer verdeckten Parteienfinanzierung rechtfertigen).<sup>170</sup>

Beanstandet hat das BVerfG schließlich jüngst das für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern geltende Regelungssystem insoweit, als es an einer ausreichenden Kontrolle der Mittelverwendung selbst fehlte. Anders als es für die Fraktionen vorgesehen ist, waren die Abgeordneten nicht verpflichtet, über den Einsatz der Mittel Rechenschaft abzugeben, so dass eine externe Kontrolle nicht stattfand. Das Gericht forderte den Bundestag daher auf, zur Wahrung der Chancengleichheit der Parteien ergänzende Regelungen des Abgeordnetengesetzes oder andere untergesetzliche Vorschriften zu erlassen.<sup>171</sup>

### *(3) Getroffene Vorkehrungen vorliegend ausreichend*

Bei Anwendung der dargestellten verfassungsgerichtlichen Grundsätze auf den vorliegenden Fall ist zwar zunächst zu konstatieren, dass die der Mittelvergabe in der Gestalt der für die institutionelle Förderung getroffenen Zweckbestimmung vorgelagerte, eine verfassungsrechtliche Grenzen überschreitende Verwendung der Mittel entgegenwirkende Vorkehrung nicht vergleichbar ist mit dem vom BVerfG in den von ihm beurteilten Fällen jeweils aufgezeigten, dichten bundesrechtlichen Regelungsgeflecht. Die Zweckbestimmung ist vielmehr, wie gezeigt (s. oben III. 1. b bb)), zwar insoweit in eindeutiger Weise erfolgt, als mit ihr die Personal- und sächliche Ausstattung des Vereins geleistet werden soll; inhaltlich, bezogen auf das eigentliche Handeln des Vereins, ist der Zweck der Zuwendungszweck allerdings letztlich lediglich dadurch bestimmt und ist die Mittelverwendung entsprechend

---

<sup>170</sup> BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 84 bis 86, 102 bis 103, 106, juris, unter Bezugnahme auf BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, Rn. 126 bis 129, juris. Das Gericht hatte allerdings in der Sache selbst nicht zu entscheiden, sondern nahm an, die antragstellende politische Partei habe die ihr im Organstreitverfahren obliegende Pflicht zu substantiiertem Vortrag nicht erfüllt, da sie insbesondere die jeweils für die Mittelverwendung geltenden, diese strukturierenden Regelungen nicht ausreichend in die Betrachtung einbezogen habe.

<sup>171</sup> BVerfG, Urt. vom 19. Sept. 2017, Az. 2 BvC 46/14, Rn. 112 bis 114, juris.



begrenzt, dass dieser zur Unterstützung des Aktionsbündnisses, das die von ihm wahrzunehmenden Aufgaben in seiner Geschäftsordnung niedergelegt hat, tätig werden soll.

Andererseits kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese eher zurückhaltende Bestimmung des Zuwendungszwecks einer dem Land selbst verfassungsrechtlich nicht eröffneten Mittelverwendung bereits Tür und Tor geöffnet hätte und somit ein strukturelles Defizit im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG vorläge. Für die hier erforderliche Bewertung ist die in den Zuwendungszweck mit einbezogene geschäftsordnungsmäßige Aufgabenstellung des Aktionsbündnisses und seine Gesamttätigkeit in den Blick zu nehmen; hiervon ausgehend ist zu fragen, ob die konkret in Rede stehende Mittelverwendung für den Zuwendungsgeber vorab absehbar war,<sup>172</sup> so dass er sich vor dieser durch weitergehende Maßnahmen (vor Ausreichung der Förderung) hätte schützen müssen.<sup>173</sup>

Davon aber kann unter Berücksichtigung der dem PBD insoweit nur eingeschränkt zur Verfügung stehenden Möglichkeiten näherer Sachverhaltsaufklärung nicht ausgegangen werden.

Das Plakat „Bunt statt Grauland“ ist hinsichtlich seiner Bezugnahme auf eine politische Partei in der Praxis des Aktionsbündnisses ohne Vorbild. Die auf der Homepage des Aktionsbündnisses abgebildeten, im Rahmen der vorangegangenen Kampagnen „Schöner Leben ohne Nazis“ verwendeten Plakate richteten sich (ähnlich wie das vom Aktionsbündnis im Übrigen vorgestellte, einschlägige Material – T-Shirts, „Klatschpappen“, Luftballons) zuvörderst gegen „Nazis“, ohne dass jedenfalls irgendein Bezug auf (nicht verfassungsfeindliche) politische Parteien genommen wurde. Dementsprechend war die neue Aktion seitens einer der hieran beteiligten Jugendorganisationen explizit auch als Abweichung von der bisherigen Praxis dahin gekennzeichnet worden, diese richte sich „dieses Mal nicht nur gegen die NPD, sondern auch gegen neue Rechtspopulist\_innen“.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 170, juris; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/12, Rn. 84, 102, juris.

<sup>173</sup> Zur Verpflichtung, erfolgte Verstöße für die Zukunft auszuschließen, vgl. BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, Rn. 126 bis 129, juris; BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 170, juris.

<sup>174</sup> Vgl. Pressemitteilung der F.C. Flick Stiftung vom 18. Juli 2017, (F.C. Flick Stiftung fördert zum dritten Mal Jugendkampagne „Schöner Leben ohne Nazis“; Politische Jugendverbände veröffentlichen Plakat gegen Rechtspopulismus und Neonazis), einsehbar unter:

Vergleichbares gilt für die Broschüre. Das Aktionsbündnis hat ausweislich der auf seiner Homepage zur Verfügung gestellten Informationen in der jüngeren Vergangenheit verschiedene Schrifterzeugnisse auf den Markt gebracht. Diese haben sich dem Flüchtlings-thema („Ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit in Brandenburg“, „Flüchtlingsfeindliche Kampagnen in Brandenburg“, „Migrantinnen und Migranten in unserer Kommune“, Flüchtlinge als „Neue Nachbarn“), in einer (vom Generalstaatsanwalt des Landes Brandenburg verfass-ten) Schrift den Bundesfarben („Schwarz-Rot-Gold: Das Symbol für die nationale Identität der Deutschen“), den „Mittel- und langfristige(n) Perspektiven für den Waldfriedhof Halbe“, dem Thema „Rechte Aufmärsche und demokratische Proteste in Brandenburg“ („Entwick-lung einer extrem rechten Demonstrationspolitik im Land Brandenburg und die gegen Ne-onazi-Aufmärsche gerichteten Proteste“) sowie schließlich den so genannten „Identitären“ („Strukturen, Ideologie und bisherige Aktivitäten der Identitären Bewegung in Berlin und Brandenburg“) gewidmet; soweit ersichtlich, enthielten diese Beiträge keine maßgebliche (parteiergreifende) Bezugnahme auf politische Parteien, die mit der hier in Rede stehen-den Broschüre vergleichbar wäre. Soweit anderes für die Dokumentation einer im April 2017 durchgeführten Tagung zum Thema „Die neue Bewegung von rechts“, in der aber-mals die inhaltliche Auseinandersetzung vor allem mit der AfD gesucht wurde, gelten soll-te, hat dies vorliegend schon deshalb außer Betracht zu bleiben, als diese Dokumentation zeitlich nach der Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ veröffentlicht wurde.

Angesichts des somit sowohl für die Plakataktion als auch für die Broschüre als Abwei-chung von der bisher geübten Praxis anzunehmenden Ausnahmecharakters (in der Dikti-on des BVerfG: „Einzelfälle“) waren diese Betätigungen des Aktionsbündnisses für das Land als Zuwendungsgeber nicht vorhersehbar; über die Festlegung des Zuwendungs-zweckes in der getroffenen Art, die sich in der Vergangenheit als unproblematisch erwie-sen hatte, hinausgehende Vorkehrungen waren nicht erforderlich. Eine Zurechenbarkeit der in Rede stehenden Betätigungen des Vereins und des Aktionsbündnisses ist daher nicht gegeben, die Förderung selbst ist nicht als verfassungswidrig einzustufen.

#### **IV. Rückforderung der Fördermittel, Nebenbestimmungen**

##### **1. Keine Rückforderung der Fördermittel**

Wie bereits dargestellt (s. oben, II. 1. b), hat die Bewilligungsbehörde einen Zuwendungsbescheid regelmäßig zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern, soweit sie nicht ihrem Zweck entsprechend verwendet wird; dies gilt auch dann, wenn die Mittel bereits verwendet worden sind.

Die Verwendung der institutionellen Förderung durch den Zuwendungsempfänger, den Verein, wird in diesem Sinne nicht als zweckwidrig qualifiziert werden können, sofern der dem PBD nicht vorliegende Zuwendungsbescheid nicht weitere, konkretisierende Vorgaben macht. Die Fördermittel sind nämlich, wovon vorliegend ausgegangen wird, zum einen entsprechend dem Haushaltsansatz und den dort gegebenen Erläuterungen für die personelle und sächliche Ausstattung des Vereins verwendet worden. Soweit der Zuwendungszweck durch die Bezugnahme auf die zu unterstützende Tätigkeit des Aktionsbündnisses und damit auf dessen in der Geschäftsordnung zum Ausdruck kommende Aufgabenstellung sowie die von ihm in der Vergangenheit wahrgenommene Tätigkeit näher bestimmt wird, ist zwar einerseits zu konstatieren, dass die Plakataktion und die Herausgabe der Broschüre, wie soeben gezeigt, ein Abweichen von der bisherigen Praxis darstellten. Eine derartige Veränderung einer bisherigen Betätigungspraxis ist jedoch nicht per se zuwendungsrechtlich versagt, sofern sie sich jedenfalls im Rahmen des geschäftsordnungsmäßig vorgegebenen Aufgabenkanons und damit gleichzeitig innerhalb des Zuwendungszwecks hält. Dies ist vorliegend angesichts der von der Geschäftsordnung vorgegebenen, weit gefassten Ziel- und Aufgabenstellung zu bejahen.

Für die Plakataktion gilt das jedenfalls insoweit, als sie im Rahmen der gegen Rechtsextremismus gerichteten Kampagne „Schöner Leben ohne Nazis“ stattfand und ihrerseits zumindest auch eine entsprechende Stoßrichtung aufwies – die Geschäftsordnung des Aktionsbündnisses sieht explizit die Unterstützung der Bekämpfung dem Rechtsextremismus dienender Bemühungen vor. Sowohl hinsichtlich der Plakataktion als auch bezüglich der Broschüre kann hierüber hinaus auf die geschäftsordnungsmäßige, offen gefasste Aufgabenstellung des Aktionsbündnisses verwiesen werden, nach der dieses sich zugunsten des „demokratischen Engagements“ einsetzt und „moralische Standards“<sup>175</sup> beschrei-

---

<sup>175</sup> Vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, Rn. 44, juris.

ben und einfordern soll; ob hierneben auch auf die in der Geschäftsordnung gestellte Aufgabe abgehoben werden kann, gegen Fremdenfeindlichkeit gerichtetes Engagements zu unterstützen, kann vorliegend offen bleiben.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass Unklarheiten bei der Beschreibung der Zweckbestimmung zu Lasten der fördernden Behörde gehen (s. oben, III. 1. b bb)). Der Zuwendungsempfänger muss erkennen können, ob mit der Annahme der Zuwendung ein Risiko für die Erreichung des von ihm intendierten Förderzwecks besteht und wie weit dieses gegebenenfalls reicht.<sup>176</sup> Angesichts der dem Aktionsbündnis in seiner Geschäftsordnung vorgegebenen, weit gefassten Aufgabenstellung einerseits, der (soweit bekannt) zurückhaltenden Zweckbestimmung der Förderung im Haushaltstitel andererseits, kann der dem Verein und dem Aktionsbündnis hierdurch eröffnete Handlungsspielraum nicht rückwirkend durch eine (teilweise) Rückforderung der Fördermittel verschlossen werden.

Schließlich wird auch nicht davon ausgegangen werden können, dass Verein und Aktionsbündnis erkennen mussten, dass die fraglichen Aktionen, wären sie nicht von ihnen, sondern von staatlichen Stellen selbst durchgeführt worden, gegen Verfassungsgrundsätze verstoßen hätten, und dass ein Verzicht auf derartige Aktionen gewissermaßen vom Zuwendungszweck vorausgesetzt, diesem begrenzend immanent gewesen wäre.<sup>177</sup>

## **2. Zukünftige Bestimmung des Zuwendungszwecks**

Wie dargestellt (s. oben III. 2. b bb) 1)), fordert das BVerfG nachdrücklich, dass einer dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien zuwiderlaufenden Verwendung von Fördermitteln durch geeignete Vorkehrungen entgegengewirkt werden muss. Wie ebenfalls bereits gezeigt (s. oben II. 1. b), kann ein Fördermittelbescheid gemäß § 36 VwVfG mit einer Nebenbestimmung versehen werden.

Vorliegend wird das Land dazu gehalten sein, den Verein als unmittelbaren Zuwendungsempfänger für die Zukunft darauf festzulegen, die Fördermittel (die hieraus finanzierte per-

---

<sup>176</sup> Hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 32 m.w.N.

<sup>177</sup> Ähnlich bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 12), S. 34 f.

sonelle und sächliche Ausstattung des als Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses agierenden Vereins) nicht dazu zu nutzen, gegen (nicht verfassungsfeindliche) politische Parteien gerichtete Aktionen durchzuführen oder zu unterstützen.

Das Land wird dabei zu gewährleisten haben, dass die Festlegung des Vereins auf ein entsprechendes Verhalten unverzüglich – und nicht erst mit dem Beginn der neuen Förderperiode – erfolgt, um weiteren Verstößen auch in zeitlicher Hinsicht so weit als möglich entgegenzuwirken.

Ob das Land allerdings gehalten ist, den jeweiligen Zuwendungsbescheid mit einer Nebenbestimmung zu versehen, ist im Rahmen der nach § 36 VwVfG zu tätigen Ermessensausübung zu entscheiden. In diese Entscheidung wird auf der einen Seite das bisherige Verhalten des Vereins und des Aktionsbündnisses, das zu „Beanstandungen“, soweit ersichtlich, keinen Anlass bot, einzustellen sein; hieraus könnte gefolgert werden, dass anstelle einer ausdrücklichen Nebenbestimmung zum Zuwendungsbescheid auch eine formlose Mitteilung ausreichen könnte. Auf der anderen Seite ist unter Berücksichtigung des hohen, verfassungsrechtlich gewährleisteten Guts der Chancengleichheit der Parteien, das das Land zu schützen verpflichtet ist, die Rechtsverbindlichkeit einer einem Zuwendungsbescheid beigefügten Nebenbestimmung, die Grundlage einer Rückforderung der Fördermittel sein kann, in den Blick zu nehmen. Welches Ergebnis diese Entscheidung, die die Umstände des Einzelfalls einbeziehen muss, zeitigt, kann hier nicht vorweggenommen werden.

## **V. Straf-, subventions- und steuerrechtliche Erwägungen**

### **1. Kein Subventionsbetrug oder sonst strafbares Verhalten**

Eine etwaige konkrete strafrechtliche Bewertung des vorliegenden Sachverhalts obliegt ausschließlich den Strafverfolgungsbehörden. Daher beschränkt sich die nachfolgende Darstellung auf grundsätzliche Erwägungen. Hier vertretener Auffassung nach sind allerdings Anhaltspunkte für ein strafrechtlich relevantes Verhalten des Zuwendungsempfängers aus folgenden Gründen von vornherein nicht erkennbar:

Nicht einschlägig ist zunächst die Vorschrift des § 264 StGB zum Subventionsbetrug. Dieser kann zwar auch dadurch begangen werden, dass eine Subvention entgegen bestehender Verwendungsbeschränkungen verwendet wird, jedoch sind Subventionen im Sinne

des § 264 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 StGB nur Mittel, die der Förderung der Wirtschaft dienen sollen und an Betriebe oder Unternehmen geleistet werden.<sup>178</sup>

Eine Subventionierung aus Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften als der in § 264 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 StGB geregelten Alternative des Subventionsbetrugs, bei der die genannten tatbestandlichen Beschränkungen der Strafbarkeit des § 264 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 StGB nicht bestehen,<sup>179</sup> steht nicht in Rede.

Auch die Annahme eines „einfachen“ Betruges nach § 263 StGB scheidet aus. Ein solcher kann zwar vorliegen, wenn zweckgebundene Zuwendungen der öffentlichen Hand zweckwidrig in Anspruch genommen werden, jedoch setzt dies eine vorherige Täuschungshandlung des Zuwendungsempfängers und eine korrespondierende Täuschung des Zuwendungsgebers voraus.<sup>180</sup> Hierfür fehlt vorliegend jedweder Anhaltspunkt.

Die zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln kann (sofern nicht § 264 StGB ohnehin einschlägig ist) prinzipiell auch den Tatbestand der Untreue, § 266 StGB, erfüllen. Dies gilt allerdings nur ausnahmsweise: Da sich die Treuepflicht grundsätzlich auf ein fremdes Geschäft bezieht, kommt bei dem Subventionsempfänger die Annahme einer Treuepflicht ausnahmsweise nur dann in Betracht, wenn er zugleich Vermögensinteressen seines Treugebers zu beachten hat. Dies kann der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nach (nur) dann der Fall sein, wenn der Subventionsgeber an dem subventionierten Objekt eigene finanzielle Interessen verfolgt, etwa im Sinne einer Beteiligung an dort zu erwartenden Einnahmen.<sup>181</sup> Dies ist vorliegend erkennbar nicht der Fall.

## **2. Kein Verstoß gegen EU-Beihilferecht (Subventionsrecht)**

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.

---

<sup>178</sup> Fischer, Strafgesetzbuch, 64. Aufl. 2017, § 264 Rn. 10 f.

<sup>179</sup> Fischer (Fn. 178), § 264 Rn. 12.

<sup>180</sup> Fischer (Fn. 178), § 263 Rn. 142.

<sup>181</sup> BGH, Urt. vom 13. Mai 2004, Az. 5 StR 73/03, Rn. 39 bis 42, juris; Fischer (Fn. 178), § 266 Rn. 49, Stichwort: Subventionen.

Die Vorschrift betrifft demnach Entscheidungen, mit denen die Mitgliedstaaten ihre eigenen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele verfolgen, indem sie Unternehmen einseitig aus eigenem Recht Mittel zur Verfügung stellen oder Vorteile einräumen, die der Verwirklichung der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele dienen sollen. Dabei setzen die Wettbewerbsregeln des AEU-Vertrages immer voraus, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit industrieller oder kommerzieller Art ausgeübt wird, also Güter und Dienstleistungen auf dem Markt angeboten werden. Schließlich umfasst der Unternehmensbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung; die Alternative „Produktionszweige“ meint Beihilfen, die einer gesamten Branche zugutekommen.<sup>182</sup>

Die an den Verein geleistete institutionelle Förderung unterfällt erkennbar nicht dem auf den Schutz des EU-Binnenmarkts vor einer Verfälschung des Wettbewerbs gerichteten<sup>183</sup> Art. 107 AEUV, da sie nicht ein „Unternehmen“ (oder gar einen „Produktionszweig“) begünstigt und auch nicht wettbewerbsrelevant ist. Der Verein und das Aktionsbündnis werden nicht wirtschaftlich tätig, bieten keine Güter oder Dienstleistungen auf einem Markt an und sind somit keine Unternehmen;<sup>184</sup> ein Markt für die von ihnen verfolgte Tätigkeit besteht nicht, und eine Wettbewerbsverfälschung, die in der tatsächlichen oder potentiellen Verbesserung der Wettbewerbssituation des begünstigten Unternehmens gegenüber bestehenden anderen Unternehmen oder in der Erschwerung des Marktzutritts für neue Unternehmen liegt,<sup>185</sup> scheidet ebenfalls von vornherein aus.

### 3. Steuerrechtliche Relevanz

Steuerrechtliche Relevanz könnte dem Sachverhalt mit Blick auf die Gemeinnützigkeit des Vereins (§§ 51 ff. Abgabenordnung [AO]) zukommen.<sup>186</sup> Insofern soll geprüft werden, ob eine zweckwidrige Verwendung öffentlicher Fördermittel oder ob zumindest die Parteibezogenheit der hier in Rede stehenden Tätigkeiten des Vereins Auswirkungen auf seine Gemeinnützigkeit haben könnten.

---

<sup>182</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 24. Febr. 2014, Az. OVG 1 S 54/13, Rn. 15, m.w.N., juris.

<sup>183</sup> *Eisenhut*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2017, Art. 107 Rn. 1, 4.

<sup>184</sup> Vgl. EuGH, Urt. vom 23. März 2006, Az. C-237/04, Leitsatz 3 und Rn. 28 f., juris.

<sup>185</sup> *Eisenhut* (Fn.183), Rn. 15.

<sup>186</sup> Der Verein ist den Angaben der Landesregierung nach gemeinnützig (Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 4. Oktober 2017, LT-Drs. 6/7456).

### **a) Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit**

§ 51 Abs. 1 Satz 1 AO regelt als Grundnorm des Gemeinnützigkeitsrechts, dass für von Gesetzes wegen gewährte Steuervergünstigungen die (nachfolgenden) Regelungen der AO gelten, wenn eine Körperschaft ausschließlich und unmittelbar (unter anderem) „gemeinnützige“ Zwecke verfolgt. Gemäß § 52 Abs. 1 Satz 1 AO verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet „selbstlos“ zu fördern. Diese Selbstlosigkeit wird in § 55 Abs. 1 AO grundsätzlich dahin definiert, dass nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke – zum Beispiel gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke – verfolgt werden. Darüber hinaus ist unter anderem vorgesehen, dass Mittel der Körperschaft nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 AO) und dass die Körperschaft ihre Mittel weder für die unmittelbare noch für die mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien einsetzen darf (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 AO). Der für das Gemeinnützigkeitsrecht zentrale Gedanke des § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 AO wird in § 63 Abs. 1 AO noch einmal gesetzlich festgehalten: Auch die tatsächliche Geschäftsführung einer gemeinnützigen Körperschaft muss auf die ausschließliche und unmittelbare Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke gerichtet sein und den Bestimmungen entsprechen, die die Satzung über die Voraussetzungen für die Steuervergünstigung enthält.

### **b) Mitteleinsatz gemeinnützigkeitsrelevant?**

Kommt es für die Frage der Gemeinnützigkeit also zunächst auf die verwendeten „Mittel“ der Körperschaft an, ist zu fragen, ob die durch die institutionelle Förderung finanzierten Sach- und Personalmittel des Vereins hierunter subsumiert werden können. Als relevant werden dabei sämtliche Mittel der Körperschaft verstanden, das gesamte Vermögen, welches sich im Eigentum der gemeinnützigen Körperschaft befindet,<sup>187</sup> sämtliche Vermögenswerte, „nicht nur die ihr durch Spenden, Beiträge und Erträge ihres Vermögens zur Verfügung stehenden Geldbeträge“.<sup>188</sup> Unter diesen offenbar weiten Mittelbegriff der Norm können auch die institutionelle Förderung des Vereins, die „Spenden“ vergleichbar ist, und die hieraus finanzierten sächlichen und personellen Mittel des Vereins gefasst werden.

---

<sup>187</sup> Schauhoff, in: Schauhoff (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 9 Rn. 1.

<sup>188</sup> BFH, Urt. vom 23. Okt. 1991, Az. I R 19/91, Rn 25, juris; Gersch, in: Klein, AO Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 55 Rn. 4.



Mit Blick auf den von § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 AO geforderten satzungsgemäßen Mitteleinsatz kann weiter gefolgert werden, dass die Sach- und Personalmittel nur zur Verfolgung satzungsmäßiger Zwecke des Vereins eingesetzt werden dürfen. Da die Satzung des Vereins dem PBD nicht bekannt ist, soll unterstellt werden, dass sie darauf gerichtet ist, das Aktionsbündnis bei der Wahrnehmung der diesem von seiner Geschäftsordnung gestellten Aufgaben zu unterstützen. Tätigkeiten des Aktionsbündnisses, die nicht von dessen Geschäftsordnung gedeckt sind, dürfte der Verein dann nicht unterstützen; ein diesbezüglicher Verstoß wäre als Mitteleinsatz zu qualifizieren, der nicht den satzungsmäßigen Zwecken im Sinne des § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 AO entspräche. Hier vertretener Auffassung nach entsprach der Mitteleinsatz der Geschäftsordnung des Aktionsbündnisses und erfolgte damit auch satzungsgemäß.

Bei der von § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 AO verbotenen Verwendung der Mittel für die unmittelbare oder die mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien werden zunächst Parteispenden in den Blick genommen.<sup>189</sup> Hierneben ist aber mit der mittelbaren Unterstützung auch die Unterstützung einer Partei bezogen auf ihren politischen Erfolg erfasst, womit der Bereich der rein finanziellen Förderung erweitert wird. Die Gemeinnützigkeit soll daher versagt werden, wenn die Körperschaft tatsächlich ausschließlich oder überwiegend einen politischen Zweck verfolgt.<sup>190</sup> Darüber hinaus soll aber auch etwa eine zugunsten einer Partei getroffene Wahlaussage aus Anlass einer bevorstehenden Wahl zur Versagung der Gemeinnützigkeit führen können.<sup>191</sup>

Es dürfte gut vertretbar sein anzunehmen, dass nicht nur politische Parteien in dem dargestellten Sinne fördernde, sondern auch gegen eine bestimmte Partei gerichtete, sie beeinträchtigende Maßnahmen als gemeinnützigkeitsschädlich im Sinne des § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 AO gewertet werden können, da letztlich die bei dieser verursachte Schwächung den übrigen Parteien zugutekommt. Mit der Vorschrift des § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 AO ist nämlich offenbar bezweckt, einen mittelbar erfolgenden, staatlich verursachten Eingriff in die Chancengleichheit der politischen Parteien, der darin läge, dass eine Körper-

---

<sup>189</sup> BFH, Urt. vom 22. Jan. 1997, Az. I R 156/94, Rn. 17, juris.

<sup>190</sup> Vgl. BFH, Urt. vom 23. Nov. 1988, Az. I R 11/88, Rn. 29 f., juris.

<sup>191</sup> *Schauhoff* (Fn. 187), § 9 Rn. 116.

schaft den mit der steuerlichen Begünstigung verbundenen Vorteil an politische Parteien weiterreicht und so in den Parteienwettbewerb eingreift, zu verhindern.<sup>192</sup>

Auch der BFH versteht die Vorgaben der AO offenbar in diesem Sinne als die parteipolitische Neutralität der gemeinnützigen Körperschaften fordernd. So hat der BFH die Gemeinnützigkeit<sup>193</sup> in einem Fall bejaht, in dem sich eine Körperschaft zwar auch mit tagespolitischen Themen befasste, ansonsten aber im Rahmen ihres satzungsmäßigen Zweckes – im Fall der „Förderung des Friedens“ – tätig geworden war. Die politische Betätigung hatte sich nach Auffassung des BFH im Rahmen dessen bewegt, was ein Eintreten der Körperschaft für ihre satzungsgemäßen Ziele und deren Verwirklichung erforderte und zuließ. Die Körperschaft habe sich (nämlich im Übrigen) „parteipolitisch neutral“ verhalten. Eine vom BFH offensichtlich prinzipiell für gemeinnützigkeitsschädlich gehaltene „unmittelbare Einwirkung auf politische Parteien und die staatliche Willensbildung“ trete in solchen Fällen gegenüber der allgemeinen Förderung des Friedens weit in den Hintergrund zurück.<sup>194</sup>

In einer jüngeren Entscheidung hat der BFH diese Aussagen aufgegriffen, weiter ausgearbeitet und angenommen, das Betreiben oder Unterstützen von Parteipolitik sei immer gemeinnützigkeitsschädlich, wohingegen Äußerungen, die zwar in dem Sinne als „politisch“ anzusehen seien, als sie das Gemeinwesen beträfen, die aber zugleich parteipolitisch neutral blieben, der Gemeinnützigkeit einer Körperschaft nicht grundsätzlich entgegenstünden. Auch diese Betätigungen müssten allerdings durch den Satzungszweck der Körperschaft gedeckt sein, und die politische Einflussnahme dürfe die anderen von ihr entfalteten Tätigkeiten jedenfalls nicht „weit überwiegen“.<sup>195</sup>

### **c) Rechtsfolgen von Verstößen gegen §§ 51 ff. AO**

Verstöße gegen gemeinnützigkeitsrechtliche Vorschriften sind unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu würdigen. Ein Fehlverhalten, das zu einer dauerhaften Fehlverwendung von Mitteln führt, soll nach Aussagen der Literatur in der Regel mit

---

<sup>192</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, Rn. 111, juris.

<sup>193</sup> Im Fall hatte die Ausschließlichkeit der Tätigkeit der Körperschaft für ihren satzungsmäßigen Zweck, § 56 AO, im Mittelpunkt gestanden.

<sup>194</sup> BFH, Urt. vom 23. Nov. 1988, Az. I R 11/88, Rn. 29, juris.

<sup>195</sup> BFH, Urt. vom 20. März 2017, Az. X R 13/15, Rn. 88 bis 93, juris.

dem Verlust der Gemeinnützigkeit verbunden sein. Einen derartigen Verstoß soll die Unterstützung politischer Parteien darstellen. Gleiches soll gelten, wenn gemeinnützige Körperschaften entgegen dem Ausschließlichkeitsgebot des § 56 AO neben steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecken auch nicht begünstigte Zwecke verfolgen und diese Tätigkeit mit Mitteln der Körperschaft finanzieren.<sup>196</sup>

Im Ergebnis ist anzunehmen, dass (dauerhafte) parteipolitische Einflussnahmen des Vereins der hier zu prüfenden Art und Weise grundsätzlich gemeinnützigkeitsschädlich sein können.

## **VI. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen**

### **1. Frage 1**

Fördert das Land Brandenburg private Dritte, vorliegend direkt den „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“ und indirekt das von diesem unterstützte „Aktionsbündnis Brandenburg“, deren Betätigung auf eine in einem bestimmten Sinne erfolgende Teilnahme am gesellschaftspolitischen Diskurs gerichtet ist, nimmt es mittelbar am politischen Willensbildungsprozess teil, dies ist Ziel der Förderung.

Eine solche staatliche Partizipation ist vor dem Demokratieprinzip rechtfertigungsbedürftig. Dieses geht von einem freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes, der Bildung der „öffentlichen Meinung“ und der hieran anschließenden demokratisch legitimierten Bildung des staatlichen Willens durch und auf Grundlage parlamentarischer Wahlen aus. Willensbildung des Volkes und staatliche Willensbildung sind zwar auf vielfältige Weise verschränkt, jedoch muss sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt vollziehen. Der Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes muss grundsätzlich „staatsfrei“ bleiben, so dass seine staatliche Beeinflussung besonderer verfassungsrechtlicher Legitimation bedarf.

Mit einer Förderung kann ein mehr oder minder erheblicher Eingriff in den Willensbildungsprozess einhergehen, was nach der Intensität des staatlichen Einwirkens auf diesen, den Folgen für den Geförderten und dem thematischen Gegenstand der Förderung be-

---

<sup>196</sup> Bott, in: Schauhoff (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 72, 80, 82; Gersch (Fn. 188), § 55 Rn. 18.

stimmt werden kann; dementsprechend differieren die an die Ausgestaltung der Förderung und an ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu stellenden Anforderungen.

Besonders intensiv wirkt eine Förderung, die den Empfänger angesichts ihrer Höhe und Dauerhaftigkeit zu einer besonders effektiven Betätigung befähigt, aber gleichzeitig geeignet ist, ihn seinen gesellschaftlichen Wurzeln zu entfremden; dies gilt umso mehr, wenn Verschränkungen organisatorischer oder personeller Art mit dem Zuwendungsgeber existieren, wenn Weisungsrechte bestehen oder wenn der Zuwendungszweck inhaltlich-thematisch konkretisiert und damit der Spielraum des Geförderten verengt wird.

Wesentlich ist hierneben vor allem, ob das jeweilige Thema, auf das sich das Engagement bezieht, aktuell im gesellschaftspolitischen Streit steht, gegebenenfalls sogar wahlkampfrelevant ist, so dass ein (erhebliches) staatliches „Einmischen“ in den Willensbildungsprozess angenommen werden kann, oder ob es sich um eine Förderung handelt, die auf die nicht im Streit stehenden, verfassungsrechtlich zuvörderst durch die freiheitliche demokratische Grundordnung geprägten Grundlagen des demokratischen Gemeinwesens, also auf die Stärkung und Wahrung des gesellschaftlichen Grundkonsenses und seiner Werte bezogen ist.

Einen staatliches Einwirken auf den Willensbildungsprozess legitimierenden Grund vermag die Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit zu bieten, die es den staatlichen Organen, insbesondere der Regierung, nicht nur ermöglicht, ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben darzustellen, sondern die auch und gerade auf den gesellschaftlichen Grundkonsens gerichtet werden kann. Eine staatliche Öffentlichkeitsarbeit, die sich gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit wendet, ist demnach legitim, auch in der Gestalt der Förderung Dritter.

Eine Grenze findet die staatliche Öffentlichkeitsarbeit aber im Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien. Staatlichen Organen ist es hiernach untersagt, in parteiübergreifender Weise auf den politischen Wettbewerb einzuwirken, sich mit Parteien zu identifizieren, für sie zu werben oder sie zu unterstützen oder aber Parteien zu bekämpfen und sich wertend (negativ) über sie und die von ihnen vertretenen politischen Vorstellungen zu äußern.

Die staatliche Förderung darf den damit vorgezeichneten Boden parteipolitischer Neutralität nicht verlassen, und sie darf daher weder darauf gerichtet sein, das Gebot parteipoliti-

scher Neutralität durch eine Förderung in ihrem Sinne agierender Dritter auszuhebeln, noch darf sie es hinnehmen, dass Fördermittel zu diesem Zweck eingesetzt werden.

Knüpft eine Förderung an politische Zielstellungen der Geförderten an, sind alle politischen Grundströmungen zu berücksichtigen.

Prinzipiell unzulässig ist außerdem eine Förderung, mit der in den Wahlkampf eingegriffen wird oder die eine verdeckte Parteienfinanzierung darstellt.

Schließlich legitimiert die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine streitbare Demokratie argumentative Auseinandersetzungen staatlicher Organe mit verfassungsfeindlichen Parteien. Eine derart ausgerichtete Förderung hat die hier bestehenden Bindungen (ausreichende Anhaltspunkte der Verfassungsfeindlichkeit, Willkürverbot) zu beachten.

## **2. Frage 2**

Die Förderung als solche verstößt nicht gegen Verfassungsrecht. Sie hält sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Landes Brandenburg und der Landesregierung, kann auf Grundlage des Haushaltsrechts ausgereicht werden und ist als legitime, weil auf die Wahrung des gesellschaftlichen Grundkonsenses gerichtete Öffentlichkeitsarbeit zu qualifizieren. Sie verstößt als solche auch nicht gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien, da mit ihr nicht in parteiübergreifender Weise auf den politischen Wettbewerb eingewirkt werden sollte. Sie ist angesichts der Zielstellung der geförderten Dritten, sich gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zu engagieren, vielmehr parteipolitisch neutral angelegt.

Allerdings wäre das mit der Förderung unterstützte Handeln dem Land selbst verwehrt gewesen, da hierin ein Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien gelegen hätte: Das Plakat „Bunt statt Grauland“ und die Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ richten sich gegen die Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) und nehmen zu ihren Lasten parteiübergreifend Einfluss auf den politischen Wettbewerb. Die Broschüre setzt sich erklärtermaßen mit „Programm und Positionen der AfD“ auseinander und behandelt diese im Einzelnen kritisch-ablehnend. Mit dem Plakat wurde (auch) eine gegen die AfD gerichtete Wahlempfehlung ausgesprochen. Das Gebot der Chancengleichheit der Parteien stünde auch einer Praxis des Landes entgegen, mit der den Jugendorganisationen aller relevanten politischen Parteien unter Ausschluss der Jugendorganisation der AfD (logis-

tisch-organisatorische) Unterstützung bei der Herstellung und Verbreitung des Plakates gewährt wird.

Dies führt aber nicht zur Verfassungswidrigkeit der Förderung an und für sich. Das Land hat es nicht verabsäumt, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um einer ihm selbst verfassungsrechtlich nicht eröffneten Verwendung der Fördermittel vorzubeugen. Da es keine Hinweise darauf gibt, dass sich der Verein und das Aktionsbündnis im Rahmen der bereits langjährig erfolgten Förderung zuvor parteipolitisch nicht neutral verhalten hätten, stellen die Herstellung und Verbreitung des Plakats und der Broschüre Einzelfälle dar, denen Ausnahmecharakter zukommt. Damit konnte das Land die vergleichsweise offene, auf das Engagement gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit gerichtete Fassung des haushaltsrechtlich formulierten Zweckes wählen, sodass ihm die konkrete Mittelverwendung den Grundsätzen der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach nicht zuzurechnen ist.

Die Ausreichung der Zuwendung entspricht in einfachrechtlicher Hinsicht den haushaltsrechtlichen (förderrechtlichen) Vorgaben der Landeshaushaltsordnung, und die Verwendung der Fördermittel ist strafrechtlich irrelevant, da die Tatbestandsvoraussetzungen der in Betracht kommenden Vorschriften der §§ 263 (Betrug), 264 (Subventionsbetrug) und 266 (Untreue) StGB offensichtlich nicht gegeben sind. Ein Verstoß gegen das EU-Beihilferecht (Subventionsrecht) scheidet ebenfalls aus, da der Zuwendungsempfänger kein „Unternehmen“ und die Förderung nicht wettbewerbsrelevant im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV ist. In steuerrechtlicher Hinsicht kann sich eine parteipolitisch nicht neutrale Verwendung von Fördermitteln und die (dauerhaft erfolgende) parteipolitische Einflussnahme einer gemeinnützigen Körperschaft im Sinne des § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 AO gemeinnützigkeitsschädlich auswirken.

### **3. Frage 3**

Die ausgereichte Förderung verstößt weder mit Blick auf den vergangenen Bundestags- noch mit Blick auf den kommenden Landtagswahlkampf gegen Verfassungsrecht (Gebot der Chancengleichheit der Parteien), da sie als solche parteipolitisch neutral angelegt und nicht auf Wahlkämpfe ausgerichtet ist.

Allerdings würde die Herstellung und Verbreitung des Plakates „Bunt statt Grauland“, das, anders als die Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“, mit Blick auf die Bundes-

tagswahl 2017 konzipiert worden war und eine gegen die AfD gerichtete Wahlempfehlung enthielt, durch das Land selbst gegen das im Wahlkampf bestehende Gebot äußerster Zurückhaltung und auch damit gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien verstoßen. Mit einer solchen von der Landesebene ausgehenden Einwirkung auf den Bundestagswahlkampf würde schließlich das auch für die Wahlkampfbetätigung geltende Gebot zur Wahrung der föderalen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern verletzt. All dies führt aber aus dem genannten Grunde der fehlenden Zurechenbarkeit der Handlungen des Zuwendungsempfängers in die Verantwortung des Landes nicht zur Verfassungswidrigkeit der Förderung.

#### **4. Frage 4**

Die Fördergelder können nicht (teilweise) zurückgefordert werden. Zwar hat eine Bewilligungsbehörde einen Zuwendungsbescheid im Falle einer zweckwidrigen Verwendung der Mittel regelmäßig zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern. Die Herstellung und Verbreitung des Plakates „Bunt statt Grauland“ und der Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ hielten sich jedoch wegen der vergleichsweise offenen, im Zweifel zugunsten des Zuwendungsempfängers zu verstehenden Fassung des Zuwendungszweckes und der korrespondierenden weitgefassten Kompetenz zum Mitteleinsatz innerhalb der förderrechtlichen Vorgaben. Es ist nicht anzunehmen, dass das Förderrecht Zuwendungsempfänger immanent darauf verpflichtet, staatliches Handeln begrenzenden Verfassungsgeboten zu genügen und insbesondere parteipolitisch neutral zu agieren.

#### **5. Frage 5**

Einer dem Land selbst insbesondere durch das Gebot der Chancengleichheit verfassungsrechtlich untersagten Verwendung von Fördermitteln ist durch geeignete Vorkehrungen entgegenzuwirken.

Vorliegend wird das Land dazu gehalten sein, den Verein als unmittelbaren Zuwendungsempfänger für die Zukunft darauf festzulegen, die Fördermittel (die hieraus finanzierte personelle und sächliche Ausstattung des als Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses agierenden Vereins) nicht dazu zu nutzen, gegen (nicht verfassungsfeindliche) politische Parteien gerichtete Aktionen durchzuführen oder zu unterstützen.

Dies kann dadurch geschehen, dass der Zuwendungsbescheid mit einer Nebenbestimmung versehen wird, etwa mit einem Verbot eines zugunsten oder zulasten politischer

Parteien erfolgenden Mitteleinsatzes. Die Bewilligungsbehörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu entscheiden, ob sie dem Erfordernis eines zukünftig parteipolitisch neutral erfolgenden Einsatzes der Zuwendungsmittel auf diesem Wege Rechnung trägt.